



## Podem as nossas leis tornar-nos mais atrativos?

A ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA SEGUNDO A  
TEORIA DE “SOFT POWER” – UMA PERSPETIVA JURÍDICA

Sofia Riço Calado

Trabalho de projeto com vista à obtenção do grau de Mestre em  
Direito

Orientadora - Doutora Maria Manuel Leitão Marques

Professora na Faculdade de Economia da Universidade de  
Coimbra

julho de 2014

## DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

Eu certifico que este trabalho de projeto, a apresentar no âmbito do 2.º ciclo de estudos, Mestrado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, constitui o meu trabalho pessoal, exceto quando for expressamente indicado enquanto obra de terceiros por via de citação.

Os direitos de autor deste trabalho de projeto são minha propriedade. A citação é permitida, desde que devidamente referenciada. Este trabalho de projeto não deverá ser reproduzido sem o meu prévio consentimento.

Ao Pedro. À Leonor. Aos meus pais e à Filipa.

O corpo do presente trabalho de projeto, incluindo espaços e notas, ocupa 198.513 caracteres.

O modo de citar obedece às normas portuguesas n.º 405-1 e 405-4 do Instituto Português de Qualidade.

Este trabalho de projeto foi escrito segundo as regras do novo Acordo Ortográfico.

## RESUMO ANALÍTICO

O conceito de “soft power” fornece aos Estados uma alternativa para, no atual balanço mundial de poderes, procurarem um novo mecanismo de afirmação, num cenário de Globalização competitiva, moldando as preferências dos outros de acordo com os seus objetivos.

Portugal, embora um pequeno Estado, encontra-se particularmente bem posicionado, segundo os índices vocacionados na matéria, por motivos que se prendem com a sua geografia e clima, atividades económicas preferenciais, património histórico, jurídico, cultural e linguístico. Neste contexto, podem e devem ser formuladas políticas públicas que potenciem os nossos recursos de poder suave, convertendo-os numa verdadeira estratégia de obtenção de resultados.

Igualmente, os serviços e organismos públicos com atribuições em matéria de comércio externo, investimento e turismo, cooperação e promoção da língua e cultura devem ser concebidos de modo a sustentar as potencialidades de Portugal neste domínio. A nossa inserção na União Europeia ou na Comunidade de Países de Língua Portuguesa é, por fim, fundamental enquanto instrumento de dinamização da nossa presença no Mundo.

Neste trabalho de projeto, é, assim, privilegiada a análise crítica de instrumentos legislativos que traduzam exemplos de diplomacia pública em Portugal, bem como é descrita a abordagem de dois países terceiros (Reino Unido e Finlândia), de modo a sugerir algumas hipóteses de aperfeiçoamento ao caso Português.

Palavras-chave: “soft power”, poder suave, poder, Estado, Portugal, legislação, diplomacia pública, diplomacia económica, diplomacia política, diplomacia cultural.

## ABSTRACT

The concept of soft power offers the opportunity for the States, under the current power shifts, to thrive, in a competitive and globalised scene, shaping others' preference in accordance with their goals.

Portugal, though it is a small country, has soft power skills, according with specialized rankings, due to its geography and climate, main economic activities, historical role, legal framework, culture and language. Therefore, we can and we should develop public policies to optimize our resources, converting them in planned outcomes.

On the other hand, public entities engaged with foreign trade, investment and tourism, aid for development, promotion of culture and language should be structured in order to strengthen the performance of Portugal in this area. Being a member of the European Union or of the Community of Portuguese Speaking Countries is, at last, essential to expand our global presence.

In this Master's work project, I decided to make a critical analysis of legislation related with public diplomacy in Portugal, together with research about the approach of two other countries (United Kingdom and Finland) to the same topic, for the sake of improvement.

Key words: soft power, power, State, Portugal, legislation, public diplomacy, economic diplomacy, political diplomacy, cultural diplomacy.

# LISTA DE ABREVIATURAS

- AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo Português, E.P.E.;
- Camões – Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.;
- CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa;
- FMI – Fundo Monetário Internacional;
- IAPMEI – IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.;
- I&D – Investigação & Desenvolvimento;
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte;
- PALOP – País Africano de Língua Oficial Portuguesa;
- PIB – Produto Interno Bruto;
- PME – Pequena(s) e Média(s) Empresas;
- Turismo de Portugal – Instituto de Turismo de Portugal, I.P.;
- UE – União Europeia.

## INTRODUÇÃO

### PONTO DE PARTIDA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

A evolução rápida da política mundial está a dar origem a um conjunto de novos desafios para todos aqueles que praticam a arte de projeção internacional do Estado. A alteração do equilíbrio do poder global e os efeitos da informação instantânea deram um enorme protagonismo ao conceito de “soft power” enquanto componente crítica de qualquer estratégia de política externa<sup>1</sup>.

Mas o que significa “soft power” (ou poder suave)? O pai do conceito, Joseph S. Nye, descreve-o como “a capacidade de moldar as preferências dos outros”<sup>2</sup>. De facto, este poder suave, levando outros a desejar os mesmos resultados do que nós, baseia-se na cooptação e não na coerção de pessoas<sup>3</sup>.

Igualmente, “o poder suave é mais do que apenas persuasão ou a capacidade de convencer pessoas pelo argumento, ainda que constituam uma parte importante do mesmo. É também a faculdade de atrair, e a atração geralmente conduz à aquiescência”<sup>4</sup>.

Habitamos atualmente num mundo ligado em rede. “Os governos competem pela credibilidade não só com outros governos, mas também com uma vasta gama de alternativas,

---

<sup>1</sup> Cfr. **MCCLORY**, Jonathan, “Soft Central – Global”, *Monocle*, n.º 59, volume 6, dezembro de 2012/ janeiro de 2013, p. 46.

<sup>2</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 1.ª edição, Nova Iorque, Public Affairs, 2004, p. 5.

<sup>3</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>4</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 6.



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

entre elas os órgãos de comunicação social, as empresas, as organizações não governamentais e intergovernamentais e as comunidades científicas”<sup>5</sup>.

Neste sistema internacional em mutação, é, por conseguinte, mais difícil compelir Estados ou atores não governamentais através de ameaças ou força. Pelo contrário, o poder suave tornou-se um elemento essencial para controlar resultados numa arena global em que os intervenientes são menos suscetíveis a derivas caracteristicamente absolutistas<sup>6</sup>.

Semelhante contexto consiste numa oportunidade para Estados cujos recursos de poder militar ou económico, tradicionalmente denominados de “hard power”, sejam limitados. É o caso de países como Portugal, onde, por sua vez, a respetiva história e cultura deram origem a um “espaço geopolítico de lusofonia”<sup>7</sup>, nas palavras de Luís Amado. Não será difícil persuadir e atrair, pelo menos, quem já tem um passado cultural e linguístico conjunto.

“A incorporação do poder suave numa estratégia governamental é mais difícil do que possa parecer à primeira vista”<sup>8</sup>, a começar pela delimitação dos recursos ao dispor dum Estado e terminando na recetividade do público-alvo, pelo que a capacidade dos líderes em compreender o ambiente envolvente e em aproveitarem as tendências revela-se fundamental para conceber estratégias bem sucedidas<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., *O Futuro do Poder*, traduzido por Luís Oliveira Santos, 1.ª edição, s.l., Círculo de Leitores, 2012, p. 126.

<sup>6</sup> Cfr. **GALLAROTTI**, Giulio M., “Soft Power: what it is, why it’s important, and the conditions for its effective use”, *Journal of Political Power*, Volume 4, Fascículo n.º 1, 2011, p. 5, disponível em [http://works.bepress.com/giulio\\_gallarotti/3/](http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/3/), consultado a 30 de maio de 2013.

<sup>7</sup> Cfr. **AMADO**, Luís, in AAVV, *A diplomacia portuguesa face ao século XXI*, Lisboa, Instituto Diplomático, 1999, p. 89.

<sup>8</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., op. cit., 2012, p. 105.

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 17.

O Direito pode assumir uma importância crucial neste processo. Enquanto “produto de um processo cultural”<sup>10</sup>, segundo enuncia Pedro Soares Martinez, ele também plasma as opções normativas dum governo. É um meio para atingir um fim, designadamente para expandir o poder dum Estado, dentro e fora de portas.

Hoje em dia, todos os países competem num sistema de trocas verdadeiramente globalizado, no qual cada um busca atrair mais turistas, exportar mais bens e captar mais investimento estrangeiro. Igualmente, buscam projetar a sua língua e cultura, reforçando alianças estratégicas. Neste cenário, uma estratégia de poder suave com consagração normativa, apoiada no desenho institucional adequado, sem esquecer ferramentas de comunicação eficientes, deve ser programada.

## MÉTODO E ESTRUTURA DA ANÁLISE

A escolha do tema em análise foi ponderada tendo em conta a sua originalidade, juridicidade, atualidade e relevância<sup>11</sup>.

Em matéria de originalidade, este trabalho de projeto busca uma construção jurídica duma problemática geralmente abordada por outros ramos da ciência, como as Relações Internacionais ou a Ciência Política.

Quanto à juridicidade, este trabalho de projeto pretende, partindo duma reflexão sumária dos conceitos de Poder e de Estado, de aplicação multidisciplinar, analisar um conjunto de legislação nacional, atendendo ao seu potencial materializador duma política de poder suave. Será dado ênfase particular à produção legislativa com impacto em matéria de diplomacia

---

<sup>10</sup> Cfr. **MARTINEZ**, Pedro Soares, *Filosofia do Direito*, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2006, p. 404.

<sup>11</sup> Cfr. **ARAGÃO**, Alexandra, “Breves Reflexões em torno da Investigação Jurídica”, *Boletim da Faculdade de Direito*, Volume 85, Coimbra, 2009, p. 793.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

económica, política ou cultural desde 2005, sem esquecer o conteúdo programático incluído nos Programas do Governo e Grandes Opções do Plano.

Igualmente, será analisado o desenho institucional das entidades públicas com atribuições nas áreas de investimento e comércio externo, como a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E., do turismo, como o Instituto do Turismo de Portugal, I.P., e da cooperação e promoção da cultura e língua, como o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P..

No que diz respeito à atualidade, a teoria do poder suave tem ocupado centenas de páginas de jornais, blogues e trabalhos académicos, bem como constituído pedra de toque do discurso de vários responsáveis políticos um pouco por todo o Mundo. Na verdade, aquele conceito tem sido constantemente utilizado pelo governo de Barack Obama, por exemplo. Ultimamente, até Xi Jinping, presidente da República Popular da China, prometeu “promover o poder suave cultural da China disseminando os valores modernos Chineses e mostrando o charme da cultura Chinesa ao Mundo”<sup>12</sup>.

Finalmente, a relevância do tema. Joseph S. Nye, em entrevista dada a um jornal português, advogou que “Portugal deve usar o ‘soft power’ da sua Língua e cultura para desenvolver relações com o Brasil e com os países africanos de língua oficial portuguesa”<sup>13</sup>. Já Kenneth Maxwell, historiador britânico da Universidade de Harvard, especializado em História Ibérica e relações entre Portugal e Brasil no século XVIII, salientou na conferência “Portugal na Balança da Europa e do Mundo”, organizada pela Presidência da República em abril de 2013, que o “potencial do país reside muito mais no seu ‘soft power’ ou diplomacia cultural,

---

<sup>12</sup> Cfr. **XINHUA** (agência de notícias), “Xi: China to promote cultural soft power”, *The Global Times*, 1 de janeiro de 2014 disponível em <http://www.globaltimes.cn/content/835184.shtml>, consultado a 5 de janeiro de 2014.

<sup>13</sup> Cfr. **AVELAR**, Mafalda de, “Portugal deve usar o ‘soft power’ da sua língua e cultura”, *Diário Económico*, 18 de março de 2012, disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-deve-usar-o-soft-power-da-sua-lingua-c-cultura\\_140482.html](http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-deve-usar-o-soft-power-da-sua-lingua-c-cultura_140482.html), consultado a 5 de maio de 2013.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

do que nas dinâmicas mais tradicionais de natureza geopolítica ou militar, e (que) a sua verdadeira promessa encontra-se em conseguir retomar as ligações originais de uma forma inovadora”<sup>14</sup>.

Ou seja, o potencial dos nossos recursos de poder suave pode enformar uma sucessão de opções legislativas que motivem uma estratégia de obtenção de resultados.

Por conseguinte, numa perspetiva jurídica multidisciplinar, o presente trabalho de projeto tem como objetivo responder às seguintes perguntas:

1. No que consiste o poder? Conceito e evolução.
2. Em particular, o que é o poder suave?
3. O que representa o Estado no panorama atual de balanço de poderes?
4. Qual a posição de Portugal como Estado no contexto global? Quais são os indicadores sobre o poder suave de Portugal?
5. Como se converte o poder em norma?
6. Quais são as normas de poder suave em Portugal? Análise crítica de leis sob a perspetiva de política legislativa.
7. Existem instrumentos de poder suave noutros países? Reflexão sobre os casos do Reino Unido e da Finlândia.

---

<sup>14</sup> Cfr. **MAXWELL**, Kenneth, “Rota do Atlântico I”, in AAVV, *Roteiros do Futuro – Conferência Internacional “Portugal na Balança da Europa e do Mundo”*, Casa Civil da Presidência da República, Lisboa, Presidência da República, novembro de 2013, p. 45.

## O QUE É O PODER?

### CONCEITO E EVOLUÇÃO<sup>15</sup>

Tradicionalmente, o poder, em matéria de relações internacionais, foi sempre configurado como uma relação de domínio. Hans Morgenthau, realista clássico, classificou o poder político como “a relação psicológica entre aqueles que o exercem e aqueles sobre quem é exercido”<sup>16</sup>.

Mais tarde, Kenneth Waltz, neorrealista, salientou o papel dos recursos materiais enquanto bens tangíveis que comporiam o poder dos Estados – população, território, recursos naturais, capacidade económica, força militar, estabilidade política e competência<sup>17</sup>. Entre nós, Diogo Freitas do Amaral definiu o poder simplesmente como “a faculdade de mandar e a capacidade de se fazer obedecer”<sup>18</sup>.

Mas, entretanto, a realidade mudou e os Estados e demais atores ligaram-se em rede. Assim, como argumenta Anthony Giddens, “num Mundo baseado na comunicação ativa, o poder duro – poder que surge apenas de cima para baixo, perdeu a dianteira”<sup>19</sup>, ou, pelo menos, passou a articular-se com o poder suave, em análise no presente trabalho de projeto.

---

<sup>15</sup> Não se pretende aqui efetuar uma análise exaustiva do conceito de poder segundo as diversas teorias das relações internacionais, mas tão somente elaborar uma breve introdução sobre o conceito que permita uma melhor compreensão da teoria de poder suave, enunciada por Joseph S. Nye.

<sup>16</sup> Cfr. **MORGENTHAU**, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3.ª edição, Chicago, University of Chicago Press, 1954, p. 27.

<sup>17</sup> Cfr. **WALTZ**, Kenneth, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1979, p. 131.

<sup>18</sup> Cfr. **AMARAL**, Diogo Freitas do, *História das Ideias Políticas*, Vol. 1, 6.ª reimpressão da edição de 1998, Coimbra, Almedina, 2008, p. 17.

<sup>19</sup> Cfr. **GIDDENS**, Anthony, *Runaway World – How Globalization is reshaping our lives*, London, Profile Books, 2002, p. 72.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Isto significa mais concretamente que “o que em todo o caso ocorre todos os dias é a autoafirmação dos Estados, que afirmam a sua independência política, ao mesmo tempo que a certeza económica e cultural é a da interdependência”<sup>20</sup>.

Logo, os Estados continuam a existir mas têm atualmente de partilhar o seu espaço com uma miríade de atores infra e supraestaduais, que gerem conjuntamente com eles questões transnacionais, como o comércio, as trocas financeiras, os desastres naturais e os problemas ambientais, entre outros.

Neste contexto, as relações entre os Estados ganharam uma componente necessária de cooperação para fazer face “ao esbatimento das fronteiras entre questões domésticas e assuntos globais”<sup>21</sup>.

Robert Keohane e Joseph S. Nye, neoliberais, caracterizando a complexa interdependência da nova ordem mundial, definiram então o poder como “a capacidade de um ator para conseguir com que outros façam algo que de outra forma não fariam (e com um custo aceitável para o autor)”<sup>22</sup>.

Num cenário de permanente dinamismo e concorrência, já não é possível a um Estado sobrepor-se a outro simplesmente pela força. Por outras palavras, “num Mundo de mercados globais, viagens globais e redes de informação globais, de armas de destruição maciça e de desastres naturais de dimensão mundial à espreita, (...) a capacidade (dos

---

<sup>20</sup> Cfr. **CUNHA**, Paulo Ferreira da, *Política Mínima*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 115.

<sup>21</sup> Cfr. **HELD**, David e **MCGREW**, Anthony, *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity Press, 2003, p. 306.

<sup>22</sup> Cfr. **KEOHANE**, Robert e **NYE**, Joseph S., *Power and Interdependence*, 3.ª edição, s.l., Longman Pub Group, 2000, p. 10.

Estados) de usar o seu poder duro é normalmente limitada, logo os governos devem ser capazes de explorar os usos do poder suave: o poder da persuasão e informação”<sup>23</sup>.

Aliás, os próprios cidadãos assim o pretendem, convictos dos seus valores democráticos e interessados na sua prosperidade económica, algo que cada vez mais assenta na necessária ligação e respeito mútuo entre espaços de decisão, Estados ou outras entidades.

O poder deixou, portanto, de ser configurado como uma pura relação de domínio ou coerção.

#### O PODER SUAVE

Joseph S. Nye sentiu a necessidade de reclassificar o conceito de poder com o desaparecimento da superpotência União Soviética. Para ele, “o Estado pode atingir os resultados políticos que prefere porque os outros Estados pretendem segui-lo ou acordaram com uma situação que produzirá esse efeito”<sup>24</sup>.

Esta segunda faceta do poder, para Joseph S. Nye, que ocorre quando os outros países querem o mesmo que nós queremos, é de persuasão e atração, ou seja, de cooptação. Assim, ele chamou-a de “soft power” (ou poder suave) por oposição ao “hard power” (ou poder duro), o qual consiste em ordenar aos outros o que queremos<sup>25</sup>. Mais tarde, em 2004, como já escrevi acima, Joseph S. Nye concretizou o conceito de poder suave como “a capacidade de moldar as preferências dos outros”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. **SLAUGHTER**, Anne-Marie, *A New World Order*, New Jersey, Princeton University Press, 2005, p. 4.

<sup>24</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., “Soft Power”, *Foreign Policy*, n.º 80, 20.º aniversário, outono 1990, p. 166.

<sup>25</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>26</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., *Op. Cit.*, 2004, p. 5.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Neste aspeto, o poder suave é profundamente contextual, pois carece da existência de intérpretes e recetores dispostos em acolhê-lo<sup>2728</sup>.

Recentemente, o mesmo autor clarificou, segundo o seu ponto de vista, os três pilares do poder suave: a cultura (por ser atraente), os valores políticos (por serem defensáveis) e as políticas externas (pela legitimidade e autoridade moral)<sup>29</sup>.

Estes bens intangíveis, por contraposição à enumeração de Waltz, permitirão uma imagem positiva dos Estados, cativando outros atores para as suas ações e políticas, domésticas e externas<sup>30 31</sup>.

Para este efeito, cada Estado necessitará de três qualidades essenciais à persuasão e atração. Em primeiro lugar, a benignidade, como forma de criar simpatia e confiança. Depois, o brilhantismo ou competência, de modo a produzir admiração, respeito e imitação.

Finalmente, a beleza ou carisma, o que motiva inspiração e adesão<sup>32</sup>. Segundo Joseph S. Nye, “este conjunto de qualidades é essencial para converter recursos (como cultura, valores e políticas) em comportamentos de poder”<sup>33</sup>. Ou seja, em poder suave.

---

<sup>27</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., “The Benefits of Soft Power”, *Compass: a Journal of Leadership*, primavera de 2004, disponível em <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>, consultado a 30 de maio de 2013.

<sup>28</sup> A sua dependência do contexto social leva a que alguns académicos realcem a importância de teorias construtivistas na compreensão do conceito de poder suave. Cfr., por exemplo, **CROSS**, Mai’a K. Davis, “Conceptualizing European Public Diplomacy”, in AAVV, *European Public Diplomacy – Soft Power at Work*, editado por **MELISSEN**, Jan e **CROSS**, Mai’a K Davis, New York, Palgrave Macmillan, 2013, p. 1-10.

<sup>29</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., *Op. Cit.*, 2012, p. 106.

<sup>30</sup> Cfr. **GALLAROTTI**, Giulio M., *Op. Cit.*, 2011, p. 9.

<sup>31</sup> Um bom exemplo de poder suave, baseado em valores políticos, é a União Europeia (UE). Cfr. **MANNERS**, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 40, n.º 2, 2002, p. 235-258. Ian Manners considera a UE como um “poder normativo”, enquanto entidade nova com um catálogo de normas que se impuseram na sua relação com os Estados membros. Já Mai’a Cross salienta a imagem negativa criada pela não ratificação do Tratado Constitucional, pela divisão sobre o reconhecimento do Kosovo e pelas dificuldades sentidas durante a crise económica, incluindo resgates financeiros e cortes orçamentais. Cfr. **CROSS**, Mai’a, *Op. Cit.*, 2013, p. 2.

<sup>32</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., *Op. Cit.*, 2012, p. 114/115.



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Neste método de conversão, a credibilidade é a variável fundamental<sup>34</sup>.

A principal “desvantagem” do poder suave, segundo Joseph S. Nye, é que o seu carácter indireto leva mais tempo a produzir os resultados desejados<sup>35</sup>. Contudo, para outros teóricos e académicos, as críticas são distintas.

Samuel Huntington, por exemplo, considera que “o poder suave só é poder quando assenta nas fundações do poder duro”. Isto é, a cultura e a ideologia só são atrativas quando baseadas no sucesso material e influência<sup>36</sup>. Daí que, muitas vezes, os países detenham potencial cultural para atrair os outros, por exemplo, mas lhes falte presença na arena geopolítica para comunicar a sua agenda<sup>37</sup>.

Para Craig Hayden, o conceito não aprofunda a estratégia de conversão dos recursos intangíveis em comportamentos de persuasão e atração, já que “ (...) não elabora completamente sobre processos causais, (não) especifica a natureza do agente ou do sujeito de poder ou realmente antecipa o contexto estrutural de tal poder”<sup>38</sup>.

Já Josef Joffe invoca, finalmente, a capacidade do poder suave em também produzir inimigos. “O grande poder suave não faz curvar corações mas sim retorcer mentes em

---

<sup>33</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>34</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., *The Paradox of American Power*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 67.

<sup>35</sup> Cfr. **NYE**, Joseph S., *Op. Cit.*, 2004, p. 99.

<sup>36</sup> Cfr. **HUNTINGTON**, Samuel, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Nova Iorque, Simon & Schuster, 1996, p. 92. O próprio Joseph S. Nye previu a combinação de poder duro e poder suave, naquilo que chamou de estratégia de “smart power”.

<sup>37</sup> Cfr. **FAN**, Ying, “Soft Power: Power of Attraction or Confusion?”, *Place Branding and Public Diplomacy*, p. 147-158, maio de 2008, disponível em <http://bura.brunel.ac.uk/handle/2438/1594>, consultado a 30 de maio de 2013.

<sup>38</sup> Cfr. **HAYDEN**, Craig, *The Rhetoric of Soft Power – Public Diplomacy in Global Contexts*, Plymouth, Lexington Books, 2012, p. 35. O próprio Joseph S. Nye disse que o poder suave não deveria ser considerado como uma teoria mas apenas como um conceito analítico. Cfr. **NYE**, Joseph S., “Responding to my critics and concluding thoughts”, in Inderjeet Parmar e Michael Cox, *Soft Power and U.S. Foreign Policy: Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives*, New York, Routledge, 2010, p. 219.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

ressentimento e raiva”, numa alusão à repulsa que o domínio cultural americano provoca no resto do Mundo<sup>39</sup>.

#### O ESTADO SEGUNDO O ATUAL BALANÇO DE PODERES

Hoje em dia, “os Estados ainda são poderosos e os líderes políticos ainda têm um grande papel a desempenhar no Mundo. Contudo, ao mesmo tempo, o Estado está a ser redesenhado perante os nossos olhos. A política económica nacional já não pode ser tão eficaz como antigamente. Mais importante do que isso, as nações têm que repensar a sua identidade agora que as velhas formas de geopolítica estão a tornar-se obsoletas”<sup>40</sup>.

A isto chama-se globalização. Segundo David Held e Anthony McGrew, a mesma engloba pelo menos quatro grandes mudanças:

Em primeiro lugar, um alargamento das atividades sociais, políticas e económicas para além das fronteiras políticas, regiões e continentes. Em segundo lugar, a crescente dimensão das redes e trocas comerciais, de investimento, financeiras, culturais e por diante. Em terceiro lugar, a evolução dos sistemas de transportes e de comunicações mundiais, o que aumenta a velocidade de difusão de ideias, bens, informação, capital e pessoas. E, por último, o aprofundamento do impacto dos processos e interações globais, fazendo com que eventos distantes possam ter enorme importância noutro local e mesmo que desenvolvimentos locais possam ter consequências globais enormes<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. **JOFFE**, Josef, “The Perils of Soft Power”, *The New York Times Magazine*, 14 de maio de 2006, disponível em [http://www.nytimes.com/2006/05/14/magazine/14wwln\\_lcdc.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/05/14/magazine/14wwln_lcdc.html?pagewanted=all&_r=0), consultado em 30 de maio de 2013.

<sup>40</sup> Cfr. **GIDDENS**, Anthony, *Op. Cit.*, 2002, p. 18.

<sup>41</sup> Cfr. **HELD**, David e **MCGREW**, Anthony, *Op. Cit.*, 2003, p. 305/306.

“Assim, o Estado-soberano encontra-se agora na interseção de um conjunto vasto de organizações e regimes internacionais que foram estabelecidos para gerir áreas inteiras de atividade transnacional”<sup>42 43</sup>.

Num novo contexto de “interdependência”, conforme Robert Keohane e Joseph S. Nye, em que os Estados partilham protagonismo (e competências) com outros atores, como Organizações Não Governamentais, Entidades Regionais de Cooperação, Organismos Internacionais e Empresas Multinacionais, para resolver assuntos que cada vez mais ultrapassam as respetivas fronteiras, deveremos considerar que o Estado, como unidade autodeterminada e soberana configurada após a Paz de Vestefália, vai desaparecer com a globalização? Qual é o seu papel perante este novo balanço de poderes?

“Não” é a resposta, ainda que a nova ordem mundial componha uma reformulação do papel do Estado, como anteviu Anthony Giddens.

Martin Wolf explica as três razões que asseguram a prevalência do Estado. “Em primeiro lugar, a capacidade da sociedade em retirar vantagens das oportunidades oferecidas pela integração económica internacional depende da qualidade dos bens públicos, como a defesa dos direitos de propriedade, uma função pública não corrupta, segurança pessoal e educação básica. Sem o enquadramento legal apropriado, em particular, a rede de contratos potenciais é bastante reduzida. Este ponto pode parecer trivial, mas muitos países em vias de desenvolvimento falharam em atingir estas pré-condições essenciais de sucesso”<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 306.

<sup>43</sup> Para uma explicação mais detalhada sobre os aspetos conflituantes entre globalização e democracia, leia-se **HELD**, David e **MCGREW**, Anthony, *Op. Cit.*, 2003, p. 307/308.

<sup>44</sup> Cfr. **WOLF**, Martin, “Will the Nation-State survive Globalization?”, *Foreign Affairs*, Vol. 80, n.º 1, janeiro/fevereiro 2001, p. 189.

“Em segundo lugar, o Estado normalmente define identidade. Um sentimento de pertença é parte do sentimento pessoal de segurança, constituindo uma componente da qual a maior parte das pessoas não pretende abdicar, mesmo na era da globalização. Talvez não seja surpreendente que algumas das economias integradas mais sucedidas sejam países pequenos e homogêneos com um sentimento forte de identidade coletiva”<sup>45</sup>.

“Em terceiro lugar, a governação internacional assenta na capacidade dos Estados individualmente considerados providenciarem e garantirem estabilidade. O alicerce da ordem internacional é o Estado territorial com o seu monopólio de poder coercivo dentro da sua jurisdição. O Ciberespaço não altera este argumento: as economias são ultimamente geridas por e para os seres humanos, que têm uma presença física e, por conseguinte, uma localização espacial”<sup>46</sup>.

## O PODER SUAVE EM PORTUGAL

### PORTUGAL COMO ESTADO

A Era dos Descobrimentos é a principal contribuição de Portugal para a História da Humanidade. Porém, embora “agente inovador do processo que, a partir do Tratado de Tordesilhas de 7 de junho de 1494, viria a organizar o euromundismo politicamente dominante até ao fim da guerra de 1939-1945, (Portugal) teve regularmente de adaptar-se às

---

<sup>45</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 190.

<sup>46</sup> Cfr. *Ibidem*.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

modificações internas daquela ordem, encontrando na balança de poderes europeia a garantia objetivamente mais sólida da sua viabilidade independente”<sup>47</sup>.

Conforme Adriano Moreira clarifica noutra obra, “(...) o processo português foi sempre condicionado pela premência da sua circunstância externa da soberania, que, em todas as épocas, exigiu um apoio externo para além das definições legais e constitucionais do Estado, mas parte integrante da sua real estrutura política. D. Afonso Henriques necessitou do apoio da Santa Sé, da qual se constituiu vassalo; a Aliança Inglesa foi um apoio permanentemente sustentado durante séculos; a adesão à Europa, no fim do Império, em 1974, era inevitável e insubstituível”<sup>48</sup>.

Presentemente, “acentuou-se uma redefinição de competências (dos Estados), que vão sendo transferidas para os seus órgãos de gestão, ou submetidas à gestão partilhada, ou atingidas pela debilitação das capacidades efetivas do Estado”<sup>49</sup>.

“Esta integração em grandes espaços diferenciados pelos participantes e pelos objetivos inscreve-se na crise do Estado soberano, e não crise do Estado nacional, situação que está a reformular a hierarquia das potências e a encaminhar os pequenos para a qualificação de Estados exíguos”<sup>50</sup>. Como Portugal.

Logo, quais são as nossas fronteiras atuais? A nossa fronteira geográfica não corresponde com a fronteira económica, que é a UE, onde assumimos a condição de Estado periférico em matéria de escala e desenvolvimento.

---

<sup>47</sup> Cfr. **MOREIRA**, Adriano, “Situação Internacional Portuguesa”, *Análise Social*, Vol. XXXV (154-155), 2000, p. 315.

<sup>48</sup> Cfr. **MOREIRA**, Adriano, “Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade”, in AAVV, Portugal: Percursos de Interculturalidade, Coordenação por Mário Ferreira Lages e Nuno Teodoro de Matos, Volume IV – Desafios à Identidade, Capítulo VII, Lisboa, ACIDI, 2008, p. 297.

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 316/317.

<sup>50</sup> Cfr. **MOREIRA**, Adriano, *Op. Cit.*, 2000, p. 324.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Por outro lado, a nossa fronteira de segurança, que é a da OTAN, classifica-nos como um Estado de fronteira ou articulação, pela posição que ocupamos face ao Oceano Atlântico e pela proximidade com África.

Finalmente, a nossa fronteira cultural emergente, com apoio na língua, é diferente das demais, colocando-nos em contacto com todos os continentes do Globo, primordialmente através da CPLP. É este o nosso elemento diferenciador<sup>51</sup>.

#### PORTUGAL NO CONTEXTO GLOBAL

Portugal tem sido mobilizado por duas opções estratégicas fundamentais: a ideia de Europa e a ideia de Lusofonia. Assim, somos um país fundeado no ideal de construção europeia, a par da reconstrução das nossas relações com os restantes povos do Mundo, particularmente os falantes de língua portuguesa, passada a época da descolonização<sup>52</sup>.

Por um lado, a inserção numa UE cada vez mais alargada constitui uma oportunidade singular para a economia nacional. Este mercado único, composto atualmente por 28 países, representa apenas 7% da população mundial (503 milhões de habitantes) mas mais de 20% do volume mundial de importações e exportações, o que a transforma na maior potência comercial à escala global.

Neste contexto, cerca de dois terços das trocas mundiais dos países da UE são efetuadas entre Estados-Membros<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 319.

<sup>52</sup> Cfr. **AMADO**, Luís, “A Diplomacia Portuguesa face ao Século XXI”, in AAVV, Seminário Diplomático, Centro Cultural de Belém, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1999, p. 85.

<sup>53</sup> Dados disponíveis em [http://europa.eu/about-cu/facts-figures/economy/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-cu/facts-figures/economy/index_pt.htm), consultados a 5 de outubro de 2013.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Finalmente, o seu Produto Interno Bruto equivalia, em 2012, a cerca de 17% do valor mundial, apenas ultrapassado pelos Estados Unidos<sup>54</sup>.

A UE constitui, ela própria, um exemplo de poder suave, com a capacidade de disputar a liderança americana, através duma credibilidade nos assuntos internacionais que tem progressivamente faltado aos Estados Unidos. Embora os líderes europeus tenham dificuldade em concertar as suas posições, o criticismo do estilo e substância da atuação americana poderá reforçar, no futuro, o apoio a uma política externa e de segurança comum<sup>55</sup>. A nomeação do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum, a partir da reforma institucional efetuada pelo Tratado de Lisboa, em vigor desde 1 de dezembro de 2009, representa essa mesma necessidade de coordenação.

Do mesmo modo, “(...) independentemente dos problemas atuais, a UE é certamente o maior exemplo de cooperação internacional voluntária entre Estados nos tempos modernos e, por esse motivo, respeitada e invejada por muitos fora da Europa que experimentam uma vizinhança internacional bem mais ameaçadora. De facto, esta é a razão principal pela qual a UE mereceu o Prémio Nobel da Paz em 2012 (...)”<sup>56</sup>.

Por outro lado, Portugal é um país com contactos globais. Atente-se ao “(...) espaço geopolítico da lusofonia como um espaço imaginário sem território, (...) em que as referências vivas da presença portuguesa (...) se projetam noutras dimensões que não a estritamente linguística, estão nas pedras, nos monumentos, estão no nome de muitas famílias, estão nas histórias que vão rolando de geração em geração e que assinalam a

---

<sup>54</sup> Dados disponíveis em <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>, consultados em 5 de outubro de 2013.

<sup>55</sup> Cfr. **MCCORMICK**, John, “The European Superpower”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 8, n.º 5, abril de 2005, p. 15, disponível em <http://www6.miami.edu/eucenter/mccormickfinal.pdf>, consultado a 5 de janeiro de 2014.

<sup>56</sup> Cfr. **CROSS**, Mai’a, *Op. Cit.*, 2013, p. 9/10.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

passagem e a presença dos portugueses por todos os cantos do Mundo”<sup>57</sup>. Igualmente, não se esqueça a “(...) vasta diáspora em terra alheia – a tradição de país de emigrantes e viúvas de vivos – apontando-se para cinco milhões de portugueses a viverem fora das fronteiras”<sup>58</sup>.

Atualmente, com a crise económica que Portugal atravessa, estima-se que, apenas em 2013, tenham emigrado 128.108 portugueses<sup>59</sup>.

O relacionamento informal entre os povos que utilizam o português como língua de comunicação constituiu o embrião para a institucionalização da CPLP, em 1996. Esta comunidade plural, em torno de fatores históricos e culturais comuns, permitiu uma consciencialização progressiva de como a lusofonia representa um instrumento de projeção estratégica<sup>60</sup>.

As vantagens competitivas duma língua comum são enormes: reforça ligações culturais, tem uma função unificadora, ao passo que diminui custos de transação, potenciando negócios e conferindo escala e dimensão a atividades empresariais<sup>61</sup>. Como exemplo, veja-se a fusão recente entre a Portugal Telecom e a Oi, geradora de sinergias equivalentes a 1800 milhões de euros<sup>62</sup>.

A CPLP representava, em 2010, com 250 milhões de falantes, 3,6% da população mundial e 3,3% do respetivo Produto Interno Bruto. As suas transações comerciais constituíam 4,2%

<sup>57</sup> Cfr. **AMADO**, Luís, *Op. Cit.*, 1999, p. 89.

<sup>58</sup> Cfr. **MOREIRA**, Adriano, *Op. Cit.*, 2008, p. 305.

<sup>59</sup> Dados disponíveis em [www.inc.pt](http://www.inc.pt), consultados em 19 de junho de 2014. Este valor corresponde à soma entre emigrantes permanentes (53.786) e temporários, isto é, que pretendem residir fora do país pelo período inferior a um ano (74.322).

<sup>60</sup> Cfr. **SANTOS**, Vitor Marques dos, “Lusofonia e Projeção Estratégica. Portugal e a CPLP”, *Nação e Defesa*, n.º 109, 2.ª série, outono de 2004, p. 130.

<sup>61</sup> Cfr. **ROCHA DE MATOS**, Jorge, “Uma Estratégia de Exportação para a CPLP”, 2011, 12 diapositivos a cor, acessível na Associação Industrial Portuguesa.

<sup>62</sup> Cfr. **BRITO**, Ana, “PT e Oi assinam acordo para pôr fusão em marcha”, *Público*, 2 de outubro de 2013, disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/pt-e-oi-assinam-acordo-para-por-fusao-cm-marcha-1607786>, consultado a 5 de outubro de 2013.



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

do comércio à escala global<sup>63</sup>. A inserção nas respetivas comunidades regionais (ex. Portugal na UE ou Brasil na Mercosul) implica ainda uma vantagem acrescida no acesso a mercados diferenciados.

Hoje em dia, a CPLP é composta por 8 Estados-membros, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, os quais têm o Português como língua oficial. Porém, a CPLP dispõe igualmente de Observadores Associados, nomeadamente a Guiné Equatorial, as Ilhas Maurícias e o Senegal<sup>64</sup>. Isto demonstra, segundo Maria Regina Marchueta, que a sua influência, de cariz cultural ou económico, é mais vasta do que a dimensão territorial do conjunto dos seus membros<sup>65</sup>.

A aposta em comunidades de valores culturais e linguísticos comuns é um desafio fundamental de sobrevivência num mundo economicamente competitivo<sup>66</sup>. A capacidade de Portugal de responder a este desafio “(...) será o critério de medida de distância entre o Estado capaz de exercer uma soberania funcional e cooperativa dos novos tempos e do Estado a derivar para exíguo sem reformulação de um conceito estratégico nacional à altura (...)”<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Cfr. **ROCHA DE MATOS**, Jorge, *Op. Cit.*, 2011.

<sup>64</sup> Os Ministros dos Negócios Estrangeiros da CPLP recomendaram de forma unânime, em fevereiro de 2014, aos chefes de Estado e de Governo, a adesão da Guiné Equatorial como membro da CPLP na Cimeira anual a organizar em julho em Díli, Timor-Leste. Cfr. **RIBEIRO**, Nuno, “Ministros dos Negócios Estrangeiros recomendam adesão da Guiné Equatorial à CPLP”, *Público*, 20 de fevereiro de 2014, disponível em <http://www.publico.pt/politica/noticia/cplp-recomenda-adesao-da-guine-equatorial-1624571>, consultado a 29 de março de 2014.

<sup>65</sup> Cfr. apud **MARQUES DOS SANTOS**, Vitor, *Op. Cit.*, 2004, p. 130.

<sup>66</sup> Cfr. **AMADO**, Luís, *Op. Cit.*, 1999, p. 89.

<sup>67</sup> Cfr. **MOREIRA**, Adriano, *Op. Cit.*, 2008, p. 321.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

## INDICADORES DE PODER SUAVE EM PORTUGAL

O único índice global de poder suave é organizado desde 2010 através duma parceria entre o Institute for Government, um *think-tank* criado em 2008, com sede em Londres, com o objetivo de conceber soluções para uma governação mais eficaz, e a revista *Monocle*, revista mensal editada a partir de 2007 no Reino Unido.

O índice é baseado em cinco grandes categorias objetivas – Governo, Cultura, Diplomacia, Educação e Negócios/Inovação – cujos dados quantitativos importam 70% da classificação dos países. Os restantes 30% são determinados por categorias subjetivas – Design/Arquitetura, Marcas Comerciais, Companhia Aérea/Aeroportos Nacionais, Gastronomia, Ícones nacionais, Liderança Global e Produções Culturais. O objetivo final é tentar reproduzir os pilares de poder suave enunciados por Joseph Nye: cultura, valores políticos e políticas externas<sup>68</sup>.

Em 2011, Portugal ficou classificado em 25.º lugar, em 2012 subiu duas posições para 23.º lugar e, em 2013, voltou a cair para o 25.º lugar. De um modo geral, a edição de 2013 faz notar que Portugal, apesar das horas de sol, da bonita arquitetura, do espírito empreendedor e do carácter atrativo do seu povo, não consegue evitar os seus problemas económicos e a vaga migratória associada. Sugere uma atenção redobrada ao trabalho desenvolvido por arquitetos e designers<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. **MCCLORY**, Jonathan, *The New Persuaders III – A 2012 Global Ranking of Soft Power*, Londres, Institute for Government, 2012, p. 17 a 23, disponível em [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III\\_0.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III_0.pdf), consultado a 5 de outubro de 2013. Embora os dados correspondentes ao índice de 2013 já se encontrem disponíveis, as categorias correspondentes ainda não foram divulgadas.

<sup>69</sup> Cfr. **BLOOMFIELD**, Steve, “The Soft Parade – Global”, *Monocle*, n.º 69, vol. 7, dezembro 2013/janeiro 2014, p. 82.

Na edição de 2012, por sua vez, salientou que Portugal deveria aproveitar a sua ligação a outros países lusófonos<sup>70</sup>. Finalmente, na edição de 2011, Portugal foi valorizado pelas suas praias e clima, gastronomia e vinhos, uma população proficiente em Inglês e investimentos tecnológicos. Contudo, o orçamento do Camões foi considerado insuficiente para a promoção da língua e cultura portuguesas<sup>71</sup>.

Entretanto, em 2006, Mendo Castro Henriques e António Paradelo ensaiaram uma fórmula de poder suave, com base em diversos indicadores que podem ser agrupados da seguinte forma: Fator Normativo (Língua, Educação, I&D, Cidadania e Justiça), Fator Físico (Saúde, Ambiente, Património, Turismo e Competitividade), População, Participação em Organizações Internacionais e Diuturnidade (prestígio histórico dum país). No final, estas variáveis, somadas e/ou multiplicadas entre si, devem ser divididas pelo indicador Coesão (Minorias, Etnias, Religiões, Línguas e Saldo Migratório). Após a aplicação desta fórmula a um conjunto de 12 países, Portugal ficou em 5.º lugar, sendo ultrapassado, respetivamente, pela França, Itália, Japão e Reino Unido<sup>72</sup>.

## COMO SE CONVERTE O PODER EM NORMA ?

Uma estratégia de poder suave consiste em moldar as preferências dos outros, num mundo ligado em rede, valorizando a nossa cultura, valores políticos e políticas externas, de modo a cativar e sobressair na arena global, cada vez mais competitiva.

---

<sup>70</sup> Cfr. **MCCLORY**, Jonathan, *Op. Cit.*, dezembro de 2012/ janeiro de 2013, p. 54.

<sup>71</sup> Cfr. **BLOOMFIELD**, Steve, “Tender is the Might – Global”, *Monocle*, n.º 49, vol. 5, dezembro 2011/ janeiro 2012, p. 51.

<sup>72</sup> Cfr. **HENRIQUES**, Mendo Castro e **PARADELO**, António, “Uma Fórmula de Soft Power”, *Nação e Defesa*, n.º 113, 3.ª série, primavera 2006, p. 107-127.

“Cada Nação-Estado reflete um diferente processo de ‘conversão’ entre recursos e comportamentos (...). A conversão é avaliada em três ‘níveis’ de conceptualização: como é que os agentes conceptualizam o âmbito do poder suave (relações entre agentes e sujeitos), os mecanismos de poder suave (quais os recursos disponíveis para obter comportamentos de poder suave) e resultados (os benefícios duma abordagem ativa ao poder suave)”<sup>73</sup>.

No caso português, “(...) a tradição histórica de relevância e os laços criados com outros povos por via do processo histórico dos Descobrimentos, permitem a Portugal conservar uma imagem (...) de povo descobridor e que propôs a existência dum mundo sem fronteiras”<sup>74</sup>.

Deste modo, uma imagem positiva do nosso país, alicerçada no nosso património histórico, cultural e linguístico, pode ter repercussões num “triângulo virtuoso”: promoção das exportações dos produtos nacionais, atração do investimento direto externo e atração de turistas. Semelhante imagem positiva deve desempenhar um papel relevante na política externa portuguesa, visto estarem em causa três vetores fundamentais do crescimento económico nacional, sobretudo quando falamos dum país de menor dimensão com economia aberta numa época marcada pela globalização<sup>75</sup>.

Para alcançar este objetivo, é preciso “(...) perceber que é necessário gerir a globalização para obter os desejados proveitos em vez de lhe resistir (...). Face à globalização, cada país só

---

<sup>73</sup> Cfr. **HAYDEN**, Craig, *Op. Cit.*, 2012, p. 56.

<sup>74</sup> Cfr. **ALVES**, Rui Miguel Rebelo, *Estado, Globalização e Crescimento Económico: Portugal e a importância do Soft Power*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (UTL), 2011, p. 61.

<sup>75</sup> Cfr. **MURRAÇAS**, Filipe Fernandes, *A Relevância da Cultura na Competitividade Nacional: O Caso da Marca Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2008, p.62.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

pode ser competitivo se for diferente (...)”<sup>76</sup>.

A definição duma estratégia de poder suave implica, por conseguinte, a sua tradução em políticas públicas, a elaboração e a publicação de instrumentos que a traduzam em ações, nomeadamente, instrumentos de natureza legislativa, a alocação de recursos humanos e financeiros para a execução da estratégia a implementar, a designação das instituições responsáveis pela sua prossecução e, por último, a avaliação dos resultados obtidos.

Assim, este trabalho de projeto pretende, de seguida, analisar um conjunto de legislação nacional, com recurso a exemplos de países terceiros, atendendo ao seu potencial materializador duma política de poder suave e respetivas vantagens associadas.

Será dado ênfase particular a exemplos de produção legislativa com impacto em matéria de diplomacia económica, política ou cultural desde 2005, sem esquecer o conteúdo programático incluído nos Programas do Governo e Grandes Opções do Plano.

## AS NORMAS DE PODER SUAVE EM PORTUGAL

As normas analisadas seguidamente são repartidas nas três grandes áreas de diplomacia pública – diplomacia económica, diplomacia política e diplomacia cultural.

“A diplomacia pública é tipicamente definida como a forma através da qual um governo ou uma sociedade se relacionam com audiências externas de modo a fomentar a perceção desse público estrangeiro face àquela Nação. No final, uma diplomacia pública bem sucedida deve resultar em mais poder suave (...)”<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. **MACEDO**, Jorge Braga de e **PEREIRA**, Luís Brites, “Diferencialidade Portuguesa na Globalização”, *Negócios Estrangeiros*, Instituto Diplomático, n.º 11.2, julho de 2007, p. 227.

<sup>77</sup> Cfr. **CROSS**, Mai’a, *Op. Cit.*, 2013, p. 4/5.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

## SOBRE DIPLOMACIA ECONÓMICA

### 1) RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 152/2006

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006, de 9 de novembro (DR 1.<sup>a</sup> série, n.º 216, p. 7783/7784), define o regime aplicável à diplomacia económica, entendida como “(...) a atividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação dum clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal” (n.º 1).

Quais são os principais objetivos da diplomacia económica? Em primeiro lugar, “promover a imagem de Portugal como país produtor de bens e serviços de qualidade para exportação, como destino turístico de excelência e como território preferencial de intenções de investimento, no quadro de uma economia internacional globalizada”.

Em segundo lugar, “cultivar e aprofundar relações com os principais agentes económicos estrangeiros que tenham ou possam vir a ter relações com Portugal, com os decisores de grandes investimentos económicos e com os criadores de fluxos e rotas importantes no plano turístico”.

Finalmente, “apoiar a internacionalização das empresas portuguesas, quer no respeitante a estratégias de comercialização quer no atinente à fixação de unidades produtivas no exterior, quer ainda por via de deteção de oportunidades geradoras de mais-valias potenciais para o País e suas empresas” (n.º 2).

O recurso básico de poder suave em causa é uma política externa, de concretização legislativa, que visa, sobretudo, apoiar a internacionalização da economia portuguesa,

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

enquanto “(...) expressão positiva desejável e incontornável da sua abertura aos mercados e investidores externos e simultaneamente um instrumento da sua cada vez mais forte integração no mercado único europeu e na economia global”<sup>78</sup>.

Este recurso pretende ser transformado num comportamento de persuasão e atração através das três qualidades atrás descritas: benignidade, brilhantismo ou competência e beleza ou carisma.

O agente (Portugal) busca, então, criar um bom relacionamento com sujeitos terceiros (benignidade), nomeadamente agentes económicos estrangeiros que tenham ou possam vir a ter relações com Portugal, decisores de grandes investimentos económicos e criadores de fluxos e rotas importantes no plano turístico.

Este relacionamento é baseado numa imagem de brilhantismo ou competência, nomeadamente como produtor de bens e serviços de qualidade para exportação, como destino turístico de excelência e como território preferencial de intenções de investimento.

O resultado é criar um efeito de inspiração e adesão (beleza ou carisma), internacionalizando as empresas portuguesas, quer através de estratégias de comercialização ou de fixação de unidades produtivas no exterior, sempre em busca de novas oportunidades geradoras de mais-valias potenciais para o País e suas empresas, sem esquecer a captação paralela de investimento direto estrangeiro em Portugal.

---

<sup>78</sup> Cfr. Programa do XVII Governo Constitucional, página 154. Já a Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto (DR 1.ª série A, n.º 167, p. 5186-5284), a qual aprova as Grandes Opções do Plano 2005-2009, em matéria de promoção da eficiência do investimento e da dinâmica empresarial, define, como objetivo, “apoiar a internacionalização da economia portuguesa, através da definição de uma política coerente de integração da economia nacional no mercado único europeu e na economia global, reforçando a capacidade exportadora das nossas empresas e induzindo o reforço dos investimentos portugueses no exterior (...)” (Ponto II).

No quadro da Orgânica do XVII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005 (DR 1.ª série A, n.º 74, p. 2979-2986), de 15 de abril, conforme redação ultimamente dada pelo Decreto-Lei n.º 92/2009, de 16 de (DR 1.ª série, n.º 74, p. 2261-2266), as competências de implementação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006 seriam repartidas entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia e Inovação.

Assim, ao Ministério dos Negócios Estrangeiros competiria estreitar contactos com agentes económicos estrangeiros e com as comunidades de empresários portugueses no estrangeiro, através das embaixadas e consulados que o integram, e identificar novas oportunidades de negócio (n.º 3).

Já ao Ministério da Economia e da Inovação, bem como às entidades dele dependentes, competiria promover a “Marca Portugal”<sup>79</sup>, salientando a imagem do País como país moderno, inovador e competitivo (nova manifestação de brilhantismo ou competência), com o objetivo de internacionalizar as empresas portuguesas, fomentando as exportações, captando investimento estrangeiro e promovendo Portugal como destino turístico (n.º 4).

Permanecendo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006 em vigor, importa perceber como é que a alteração da estrutura orgânica dos XVIII e XIX Governos Constitucionais tem impacto na sua implementação. Ou seja, quem é atualmente responsável pela estratégia de conversão do recurso de poder suave num comportamento de persuasão e atração.

---

<sup>79</sup> Não existe presentemente uma estratégia de “Marca Portugal” em processo de implementação, conforme verificado junto do AICEP. Este tema será abordado em mais detalhe no capítulo sobre a construção da “Marca Finlândia”.



Quanto ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, uma comparação sumária de missão e atribuições entre o Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de outubro (DR 1.ª série, n.º 208, p. 7447-7454), e o Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 249, p. 5466-5474), demonstra que permanecem idênticas, abarcando a condução da diplomacia económica, em articulação com outros ministérios.

Contudo, enquanto que o Decreto-Lei n.º 204/2006 previa, no seu artigo 13.º, um serviço próprio responsável pela condução da diplomacia económica (Direção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos), o Decreto-Lei n.º 121/2011 define apenas, no artigo 9.º, que cabe à Direção-Geral de Política Externa contribuir para a diplomacia económica, cooperando com outros serviços e organismos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e, sobretudo, com a AICEP.

A AICEP é resultado da fusão entre a Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E. e o Instituto de Comércio Externo de Portugal, I.P., operada pelo Decreto-Lei n.º 245/2007, de 25 de junho (DR 1.ª série, n.º 120, p. 4015-4020), entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26 de outubro (DR 1.ª série, n.º 208, p. 6055-6061).

A AICEP tem por objeto a captação, realização e acompanhamento de grandes ou relevantes projetos de investimento, o apoio a projetos de internacionalização de empresas portuguesas e a promoção da imagem de Portugal no exterior e das marcas portuguesas numa forma global com impacto nas vertentes de promoção das exportações, de internacionalização e de captação do investimento (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 229/2012).

A rede externa da AICEP atua de forma unificada com os serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, consoante a área geográfica, e na dependência funcional do chefe de missão diplomática, ou a ele equiparado (artigo 7.º).

A AICEP encontra-se sujeita à superintendência e tutela do Primeiro-Ministro (n.º 3 do artigo 1.º), embora esta competência se encontre delegada no Ministro de Estado e Negócios Estrangeiros e no Ministro da Economia através do Despacho n.º 15681/2011, de 18 de novembro (DR 2.ª série, n.º 222, p. 45710). Refira-se que, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 229/2012, o Decreto-Lei n.º 245/2007 também cometia a tutela e superintendência da AICEP aos membros do Governo responsáveis pela Economia e Negócios Estrangeiros.

Finalmente, o Ministério da Economia e Inovação, cuja estrutura orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro (DR 1.ª série, n.º 208, p. 7483-7492), chama-se presentemente apenas Ministério da Economia, tendo o seu enquadramento legal sido ultimamente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro (DR 1.ª série, n.º 15, p. 458-468). O Ministério da Economia conserva a atribuição de incentivar a competitividade da economia, estimulando a produtividade e a inovação e, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, deve promover a internacionalização da economia e a captação de iniciativas de investimento direto estrangeiro.

O IAPMEI<sup>80</sup> e o Turismo de Portugal<sup>81</sup> continuam sob a tutela do Ministério da Economia, apoiando este ministério na prossecução das atribuições ao nível do desenvolvimento da competitividade das PME's e da promoção e investimento no setor do turismo, respetivamente.

De um modo geral, a divisão de competências entre entidades públicas obedece ao disposto no quadro seguinte:

---

<sup>80</sup> Os Estatutos do IAPMEI foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 266/2012, de 28 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 251, p. 7279-7283), entretanto alterados pelo Decreto-Lei n.º 82/2014, de 20 de maio (DR 1.ª série, n.º 96, p. 2898-2904).

<sup>81</sup> Os Estatutos do Turismo de Portugal foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho (DR 1.ª série, n.º 120, p. 3104-3109).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

<b>Competência</b>	<b>Entidade</b>
Quem conduz a diplomacia económica Portuguesa?	AICEP.
Quem apoia a sua descentralização?	Ministério dos Negócios Estrangeiros, através da integração progressiva na sua rede externa periférica (embaixadas e consulados).
Quem apoia ao nível de PME's?	Ministério da Economia através do IAPMEI.
Quem apoia ao nível do Turismo?	Ministério da Economia através do Turismo de Portugal.

2) RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 115/2009

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2009, de 15 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 241, p. 8646), sobre medidas de internacionalização da economia, é aprovada já num contexto de necessidade de recuperação económica, promovendo a renovação da base produtiva e a redução do défice externo<sup>82</sup>.

Logo, Portugal deve posicionar-se no novo panorama económico internacional como um país mais competitivo e com maior capacidade produtiva, através de um aumento das exportações, nomeadamente de maior valor acrescentado, do posicionamento em novos mercados internacionais e da atração de investimento estrangeiro modernizador.

---

<sup>82</sup> Segundo o Programa do XVIII Governo Constitucional, urge “firmar um Pacto para a Internacionalização, capaz de promover o rápido aumento das exportações, através do aumento da atividade das atuais empresas exportadoras, do alargamento da base exportadora e da captação de investimento direto estrangeiro modernizador” (página 12).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Assim, são elencadas as seguintes medidas de internacionalização da economia:

- a) Criação dum fundo de 250 milhões de euros para apoiar operações de desenvolvimento de PME's portuguesas em mercados internacionais<sup>83</sup> (n.º 1);
- b) Criação do Programa “INOV-Export”<sup>84</sup>, destinado à inserção de jovens quadros profissionais especializados em comércio internacional em PME's nacionais com vocação exportadora (n.º 2);
- c) Criação de 14 Lojas de Exportação em Portugal, enquadradas na rede do IAPMEI e em articulação com o AICEP, dedicadas a fornecer apoio técnico a empresas com vocação exportadora (n.º 3);
- d) Criação do Conselho para a Promoção da Internacionalização, capaz de intermediar, dinamizar e promover processos exportadores junto de empresas nacionais<sup>85</sup> (n.º 4);
- e) Criação duma estrutura interministerial para a internacionalização, capaz de executar as prioridades estratégicas, que englobe os principais serviços e organismos do Estado envolvidos nesta área<sup>86</sup> (n.º 5);
- f) Reforço do sistema de benefícios fiscais ao investimento na internacionalização, em sede de proposta de lei do Orçamento do Estado (n.º 6);

---

<sup>83</sup> O Fundo de Apoio à Internacionalização e Exportação foi criado pelo Decreto-Lei n.º 57/2010, de 1 de junho (DR 1.ª série, n.º 106, p. 1884/1885).

<sup>84</sup> O Programa “INOV-Contato” – Estágios Internacionais de Novos Quadros, gerido pelo AICEP, existe desde 1997 e tem contribuído para a internacionalização de jovens quadros portugueses, quer em empresas portuguesas no exterior quer em empresas multinacionais, e para a criação de uma rede informal de diplomacia económica – a networkcontacto. O seu enquadramento legislativo encontra-se previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2005, de 20 de maio (DRE 1.ª série B, n.º 98, p. 3503/3504).

<sup>85</sup> O Conselho para a Promoção da Internacionalização, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2010, de 19 de janeiro (DR 1.ª série, n.º 12, p. 188/189), foi extinto pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2011, de 25 de outubro (DR 1.ª série, n.º 205, p. 4716).

<sup>86</sup> Esta estrutura interministerial para a internacionalização foi igualmente revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2011, de 25 de outubro.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

- g) Criação duma rede de altos quadros portugueses de empresas no exterior, articulando-a com a diplomacia económica e com a AICEP, de modo a detetar, criar e apoiar a concretização de oportunidades de investimento em Portugal ou de internacionalização de empresas portuguesas (n.º 7).

Novamente, o recurso básico de poder suave em causa é uma política com impacto externo, de concretização legislativa, que visa, sobretudo, apoiar a internacionalização da economia portuguesa.

O agente (Portugal) pretende, neste caso, empregar recursos financeiros e humanos para se relacionar com novos mercados enquanto sujeitos (benignidade).

Isto é, com recurso a um fundo financeiro e através do apoio técnico pelos jovens profissionais do “INOV-Export” e do aconselhamento fornecido pelas Lojas de Exportação, sem esquecer o contributo dado pela rede de altos quadros portugueses de empresas do exterior (fator-chave de credibilidade, logo de persuasão e atração), Portugal pretende reforçar a sua posição simultaneamente como país exportador e captador de investimento.

A imagem a empregar neste relacionamento é a de um país mais competitivo e com maior capacidade produtiva (brilhantismo ou competência), conforme enunciado no Preâmbulo. Isto é válido tanto perante empresas que pretendem implantar-se em novos mercados, preferencialmente com exportações de maior valor acrescentado, como face a investimento estrangeiro modernizador num país que investiu bastante em I&D nos últimos anos.

O objetivo final é criar um efeito de inspiração e adesão (beleza ou carisma), não só internacionalizando as empresas portuguesas, com um crescimento exponencial da atividade

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

exportadora até 50% do Produto Interno Bruto<sup>87</sup> nos próximos anos, bem como captando investimento estrangeiro para um país cada vez mais modernizado e que poderá desempenhar um papel relevante no desenvolvimento de novas indústrias no futuro.

### 3) RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 44/2011

O Programa do XIX Governo Constitucional determina “(...) a reestruturação dos vários instrumentos e organismos do Estado que intervêm no âmbito da promoção e atração do investimento e internacionalização da economia portuguesa”, com o objetivo último duma melhor coordenação entre a área económica e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, criando uma plataforma comum que fortaleça a diplomacia económica e a capacidade produtiva nacional (página 39)<sup>88</sup>.

Nesta sequência, através do Despacho n.º 9224/2011, de 25 de julho (DR 2.ª série, n.º 141, p. 30660), foi criado um grupo de trabalho, com a missão de apresentar um novo modelo de organização e articulação dos serviços e organismos do Estado vocacionados para a promoção e a captação de investimento estrangeiro e para a internacionalização da economia portuguesa, bem como para a cooperação para o desenvolvimento (n.º 1).

Este grupo de trabalho apresentou o relatório intitulado “Internacionalização e Desenvolvimento”<sup>89</sup>, em setembro de 2011.

---

<sup>87</sup> Em 2012, as exportações equivaleram a 39% do PIB. Cfr. <http://data.worldbank.org/indicator/>, consultado a 30 de março de 2014.

<sup>88</sup> Já as Grandes Opções do Plano 2012 – 2015, aprovadas pela Lei n.º 64 – A/2011, de 30 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 250, Suplemento, p. 5538 (2-48)), confirmam também o “aproveitamento de sinergias entre diferentes organismos públicos” (ponto 5.1.1).

<sup>89</sup> Cfr. **PORTUGAL**. Presidência do Conselho de Ministros, *Internacionalização e Desenvolvimento*, 2011, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/672115/re\\_l\\_internacionalizacao\\_desenvolvimento.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/672115/re_l_internacionalizacao_desenvolvimento.pdf), consultado a 30 de março de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

O presente relatório assenta em cinco consensos:

- a) A internacionalização da economia portuguesa deve ser um processo assumido pelo Primeiro-Ministro;
- b) Semelhante processo deve ser acompanhado por um conselho consultivo que conte com a presença de representantes do setor privado;
- c) Deve ser concebida uma estratégia de comunicação que transmita uma imagem positiva e verdadeira dos Portugueses;
- d) Em matéria de diplomacia económica, o acompanhamento deve ser efetuado pelo AICEP, IAPMEI e Turismo de Portugal, juntamente com o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério das Finanças), a Direção-Geral de Assuntos Técnicos e Económicos<sup>90</sup> (Ministério dos Negócios Estrangeiros) e a Direção-Geral das Atividades Económicas<sup>91</sup> (Ministério da Economia) - estes serviços e organismos podem evoluir no futuro para o estatuto de agência única, articulada com uma Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento – Instituição Financeira de Crédito, S.A. (SOFID)<sup>92</sup> privatizada;
- e) A rede externa diplomática deve ser unificada com a rede do AICEP e do Turismo de Portugal, sob coordenação do chefe de missão – os adidos económicos devem ser nomeados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros sob proposta do AICEP<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> A Direção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos é extinta no Decreto-Lei n.º 121/2011.

<sup>91</sup> A alteração da orgânica do IAPMEI, preconizada pelo Decreto-Lei n.º 82/2014, de 20 de maio, transfere as competências anteriormente cometidas à Direção-Geral das Atividades Económicas em matéria de relações internacionais para o IAPMEI, passando a ter apenas a competência de acompanhamento das respetivas políticas setoriais.

<sup>92</sup> A SOFID é uma instituição financeira de crédito detida maioritariamente pelo Estado português (59,99%), que pretende financiar projetos de internacionalização em países em vias de desenvolvimento.

<sup>93</sup> É sugerida igualmente a figura do embaixador itinerante, quando a rede diplomática se revele mais fraca face aos objetivos a atingir.

Por conseguinte, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2011, de 25 de outubro, com a redação que lhe foi ultimamente dada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2013, de 15 de outubro (DR 1.ª série, n.º 199, p. 6100), constitui o Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia (CEIE), no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (n.º 1).

O CEIE fica na dependência direta do Primeiro-Ministro e tem por missão avaliar políticas públicas e iniciativas privadas em matéria de internacionalização da economia portuguesa, da promoção e captação do investimento estrangeiro e de cooperação para o desenvolvimento<sup>94</sup> (n.º 2).

O CEIE é atualmente composto pelo Primeiro-Ministro, que o dirige, o Vice-Primeiro-Ministro, o Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro de Estado e Negócios Estrangeiros, o Ministro da Economia, o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e Ministro da Agricultura e do Mar, bem como por seis representantes de organizações do setor empresarial privado, a convidar de entre as empresas mais diretamente ligadas aos processos de internacionalização e desenvolvimento (n.º 3).

Comparando com o Conselho para a Promoção da Internacionalização (CPI), criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2010, de 19 de janeiro e extinto pela Resolução do Conselho de Ministros em análise, verificamos que, embora sejam órgãos com competências semelhantes, nomeadamente ao nível de avaliação e monitorização de políticas e iniciativas, a sua composição é bastante distinta.

---

<sup>94</sup> A cooperação para o desenvolvimento é, pela primeira vez, considerada também como um mecanismo de oportunidade para empresas portuguesas noutros mercados. Falaremos mais sobre este tópico no título sobre Diplomacia Política.



Assim, enquanto que o CPI era composto por representantes dos serviços e organismos públicos associados e por representantes das associações empresariais, contando com um conselho consultivo formado por personalidades experientes nas áreas da internacionalização e do setor tecnológico e científico, o CEIE tem uma forte componente política, a par da representação de organizações do setor empresarial privado (e não associações empresariais). O secretariado executivo do CEIE é efetuado pelo AICEP (n.º 5).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2011 determina, a par aliás da orgânica do AICEP, a unificação das redes externas, mediante o total aproveitamento das missões diplomáticas, congregando, debaixo do mesmo chefe de missão, as representações diplomáticas, do AICEP e do Turismo de Portugal (n.º 8).

Igualmente, através de despacho, podem ser nomeados altos representantes para áreas e projetos específicos, bem como para regiões que constituam uma mais-valia, de entre personalidades de reconhecida competência em matéria internacional, diplomática ou económica – os chamados “embaixadores itinerantes” (n.ºs 9 e 10).

Finalmente, é afirmado o princípio de representação cruzada entre as administrações das principais entidades públicas envolvidas nos processos de internacionalização, de modo a potenciar sinergias de missões e de recursos (n.º 12).

A Resolução n.º 44/2011 vem alterar não os recursos de poder suave ou as qualidades associadas para os converter num comportamento de atração e persuasão, mas quem se encarrega dessa estratégia de conversão.

Assim, enquanto que a abordagem inicial consistia num CPI de cariz mais técnico, secundado por uma estrutura interministerial com representantes administrativos dos serviços e organismos envolvidos na internacionalização da economia portuguesa, a CEIE

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

tem uma componente marcadamente política, com vários membros do Governo que a constituem.

Esta viragem vem em linha com o Relatório Internacionalização e Desenvolvimento, que aconselha que o processo seja assumido pelo Primeiro-Ministro, como forma de emprestar maior controlo e eficácia à estratégia de conversão. Igualmente, os representantes privados provêm diretamente de empresas e não de associações empresariais, numa ligação reforçada com quem possa trazer maior credibilidade a este processo.

#### INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA

Quais são as circunstâncias particulares em que a estratégia de poder suave portuguesa opera, ao nível da diplomacia económica?

Este capítulo visa analisar cinco aspetos em concreto que concretizam o método de conversão dos recursos de poder suave em Portugal, de modo a alcançar a internacionalização da respetiva economia, numa perspetiva de persuasão e atração.

Assim, em matéria de atividade económica, analisarei a Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, de 23 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 248, p. 6868-6913), sobre a Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014 – 2020, sobretudo quanto aos objetivos de fomento industrial e medidas de internacionalização da economia.

No caso particular do turismo, focarei a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril (DR 1.ª série, n.º 74, p. 2170-2202), que revê o Programa Estratégico Nacional para o Turismo no triénio 2013-2015, nomeadamente em matéria da imagem concreta de Portugal como destino turístico de excelência.

Quanto ao fomento de intenções de investimento, privilegiarei a reforma administrativa de simplificação e desmaterialização de procedimentos administrativos operada através do Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX), a autorização de residência para atividades de investimento, aprovada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto (DR 1.ª série, n.º 154, p. 4191-4256), que alterou a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (DR 1.ª série, n.º 127, p. 4290-4330), sobre condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português e o sistema de acompanhamento dos projetos de investimento, definido pelo Decreto-Lei n.º 154/2013, de 5 de novembro (DR 1.ª série, n.º 214, p. 6361-6371).

Neste ponto, uma breve nota em termos de fiscalidade. Embora a dimensão autorizada deste trabalho de projeto não permita a abordagem de todos os tópicos, a competitividade fiscal é uma ferramenta fundamental para atrair investimento, através dos adequados benefícios fiscais. A título de exemplo, veja-se a recente reforma da tributação das sociedades, aprovada pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro (DR 1.ª série, n.º 11, p. 253-346), a qual diminui a taxa geral de IRC de 25% para 23% (artigo 87.º do CIRC, com regime especial para PME's) e alarga o prazo de dedução dos prejuízos fiscais de 5 para 12 anos (artigo 52.º), limitados a 70% do lucro tributável, após 1 de janeiro de 2014, entre muitas outras medidas. Por outro lado, considere-se o reforço do regime fiscal de apoio ao investimento, pelo Decreto-Lei n.º 82/2013, de 17 de junho (DR 1.ª série, n.º 114, p. 3335-3350), que alarga os benefícios, com a celebração de contratos fiscais de investimento (novo artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais), bem como os incentivos em determinados sectores de atividade até 2017 e a dedução de despesas de investigação e desenvolvimento no período compreendido entre 2013 e 2015 (com aditamentos ao Código Fiscal do Investimento).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

É inegável o efeito que tais alterações podem ter para um sujeito económico que queira investir em Portugal. Logo, um Portugal mais competitivo em termos fiscais terá mais sucesso numa estratégia de internacionalização da sua economia.

#### 1) ATIVIDADE ECONÓMICA

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, de 23 de dezembro, aprova a Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014 – 2020.

Num contexto de crise económica e de necessidade de crescimento sustentável que permita a convergência com as demais economias europeias, a presente Estratégia de Fomento Industrial delineia, como objetivo, um crescimento económico em torno de 1,5%<sup>95</sup> em 2015, criando condições para que essa taxa de crescimento seja largamente ultrapassada em 2020.

A Estratégia de Fomento Industrial assenta nos seguintes pressupostos, com base no seu Sumário Executivo:

- a) Reindustrialização, alçada pela modernização, competitividade e capacidade de diferenciação (objetivo: elevar o peso da indústria transformadora na economia para 15% em 2015 e acima dos 18% em 2020<sup>96</sup>);
- b) Facilitação do investimento, através dum enquadramento económico-legal mais atrativo e de um reposicionamento da economia portuguesa nas redes da economia

---

<sup>95</sup> Segundo dados do Banco de Portugal, o PIB contraiu-se 1,4% durante 2013 – cfr. [https://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudiosEconomicos/Projecoeseconomicas/Publicacoes/ProjecoesMar2014\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudiosEconomicos/Projecoeseconomicas/Publicacoes/ProjecoesMar2014_p.pdf), consultado a 5 de abril de 2014.

<sup>96</sup> De acordo com o Relatório “EU industrial structure 2011 – Trends and Performance”, da Comissão Europeia, citado na Estratégia (p. 6879), o impacto da indústria transformadora no PIB nacional entre 1997-2007 foi de -4,3%, o que acompanhou a tendência europeia em igual período (-4,7%).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

global (objetivo: alcançar uma posição top-5 no *ranking* “Doing Business” do Banco Mundial, para países da União Europeia, em 2020<sup>97</sup>);

- c) Crescimento das exportações, orientando as empresas portuguesas para os mercados externos (objetivo: aumentar para 45% o peso das exportações no PIB em 2015 e situando-se acima dos 52% em 2020);
- d) Criação de emprego, estruturando o mercado de trabalho para gerar novas oportunidades de emprego de forma sustentada (objetivo: aumentar para 75% a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos em 2020);
- e) Qualificação da população ativa, fortalecendo a indústria nacional e atraindo o investimento estrangeiro (objetivo: reforçar o ensino profissional de forma a atingir 200 mil pessoas a frequentar esta tipologia de ensino);
- f) Reforçar a componente de Investigação e Desenvolvimento e Inovação<sup>98</sup> (objetivo: atingir 2,7% do PIB em I&D em 2020<sup>99</sup>).

Por conseguinte, a imagem de Portugal como um país mais competitivo e de maior capacidade produtiva, simultaneamente exportador e atrativo para o investimento<sup>100</sup>, deve

---

<sup>97</sup> Na edição de 2014 do ranking, Portugal encontra-se em 31.º lugar, de entre 189 países, mas é apenas o 13.º posicionado no contexto dos 28 países da UE.

<sup>98</sup> Assinale-se, neste ponto, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2011, de 16 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 240, p. 5315/5316), a qual aprova o Programa Estratégico de Empreendedorismo e Inovação. Este procura aumentar a competitividade da economia portuguesa, através de iniciativas que promovam projetos empreendedores com impacto na economia e que dinamizem a inovação ao nível de produtos, processos e tecnologias, combatendo os escassos registos de patentes e outras formas de proteção de propriedade intelectual e industrial, bem como os níveis reduzidos de integração de investigadores nas empresas e de investimento empresarial em I&D.

<sup>99</sup> Segundo dados da PORDATA, em 2013 esse investimento foi apenas de 1,0% - cfr. <http://www.pordata.pt/Portugal/Dotacoes+orçamentais+publicas+para+investigacao+c+desenvolvimento+%28I+D+%29+em+percentagem+do+PIB-1099>, consultado a 5 de abril de 2014.

<sup>100</sup> Neste ponto, a Estratégia de Fomento Industrial visa colocar Portugal, até 2020, no top 20 do “Global Entrepreneurship and Development Index”, o qual reflete sobre a dinâmica de desenvolvimento empresarial dos países. Portugal encontra-se, em 2014, em 30.º lugar.

ser enquadrada com base nestas metas, com o objetivo último de potenciar a internacionalização da sua economia e o respetivo crescimento económico sustentado.

Quais são as iniciativas mais relevantes que podem ser destacadas nesta Estratégia de Fomento Industrial segundo uma perspetiva de poder suave?

Em primeiro lugar, promover o país enquanto destino de atração de investimento (Ponto 5)<sup>101</sup>, contratualizando parcerias com agências locais onde a presença institucional portuguesa seja inexistente; incrementando a presença de Portugal junto de consultoras internacionais, escritórios de advogados, banca de investimento, fundos, *private equities*, entre outros; organizando visitas de investidores a Portugal, bem como *road-shows* de promoção e captação de investimento em mercados selecionados, sempre que necessário liderados por membros do Governo; e, finalmente, desenvolvendo uma ação comercial dedicada a investidores em *clusters* onde Portugal tem oportunidades claras (Agricultura e Indústria Agroalimentar, Mar, Economia Verde, Ecoindústrias). Esta estratégia de promoção visa, sobretudo, um relacionamento benigno entre o agente (Portugal) e os mercados terceiros (sujeitos).

Igualmente, em termos de internacionalização (Ponto 7), define-se que o CEIE deva programar a participação em eventos internacionais, a atração de importadores e plataformas Internet de promoção de bens e serviços nacionais, num quadro articulado de promoção externa. Preconiza-se a criação de um programa de capacitação plurianual para novas exportadoras em parceria com as associações empresariais. Defende-se um programa de

---

<sup>101</sup> Segundo o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, com base em dados do Eurostat, citados na Estratégia (p. 6894), o peso do investimento (FBCF) no PIB português foi de 15,8% em 2012, contra 17,9% na UE.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

apoio à cooperação empresarial que permita capacidade de resposta e escala face à procura internacional, através do estabelecimento de parcerias e participação em redes de negócios.

Busca-se criar uma Plataforma de Inteligência Económica que disponibilize informação detalhada sobre os mercados-alvo das exportações nacionais. Visa-se dinamizar a participação das empresas portuguesas, em particular PME's, em programas europeus (“Horizon 2020”, “COSME 2020”, “Missões de Crescimento” da Comissão Europeia) e de organismos multilaterais (com particular atenção para o “mercado da ajuda ao desenvolvimento”).

Determina-se a criação duma rede de contactos que potencie o papel da diáspora enquanto veículo facilitador da entrada em mercados externos. Dinamiza-se a conceção de produtos de cobertura de riscos ligados à exportação e ao investimento. E promove-se tanto a assinatura de protocolos internacionais para o lançamento de linhas de financiamento como a criação de observatórios de projetos de investimento entre Portugal e países terceiros<sup>102</sup>.

No final, pretende-se o reforço da estratégia de diplomacia económica, que defina os mercados e oportunidades a priorizar tendo em conta a escassez de recursos, que reforce o enfoque das missões diplomáticas na sua vertente de promoção de empresas nacionais, que potencie a relação com as representações da UE e que implemente um modelo de coordenação das visitas de Membros do Governo com missões empresariais organizadas.

Estamos perante uma clara estratégia de conversão de recursos de poder suave (políticas de diplomacia económica), em que se encontra gizada uma abordagem de relacionamento com sujeitos económicos (benignidade), através de uma aposta em fatores de formação adicional,

---

<sup>102</sup> Uma estratégia de internacionalização particular é definida para a internacionalização do setor das Tecnologias de Informação e Comunicação, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 252, p. 7307-7319), que define a Agenda Portugal Digital até 2015.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

posicionamento em grupo, conhecimentos privilegiados, troca de informações, reflexão sobre experiência adquirida e financiamento compatível.

A imagem de competência a transmitir, isto é, a de País modernizado, exportador e qualificado, facilitador do investimento externo, permitirá o reforço do reconhecimento do País nos mercados externos (inspiração e adesão), através de comportamentos de persuasão e atração. Isto é, mercados terceiros vão querer comerciar ou investir num País que consegue comunicar de forma sucedida a imagem de produtor de bens e serviços de elevada qualidade e diferenciação.

## 2) EM PARTICULAR, O TURISMO

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril, aprova a revisão do Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) para o triénio 2013-2015.

A revisão do PENT é determinada pela importância do turismo enquanto setor prioritário para o desenvolvimento do País, dado o potencial de geração de riqueza e emprego e a capacidade de equilibrar a balança de transações correntes. Importa, por conseguinte, articular com outras áreas e, sobretudo, incorporar o impacto da crise económica global no comportamento do consumidor, de acordo com o Preâmbulo.

De facto, segundo o Capítulo I do PENT, o perfil do consumidor/turista deve ter em linha de conta os aspetos seguintes:

- a) A instabilidade financeira da Europa, que gera mais de 85% das dormidas internacionais em Portugal;



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

- b) A crescente segmentação da procura, destacando-se a geração milénio – dependente de tecnologias de informação – e o crescente mercado sénior, que procura tranquilidade, conforto e estabilidade;
- c) A emergência de novos concorrentes no Mediterrâneo, com destinos de sol e mar, como a Turquia, seguida de Marrocos e da Croácia, a par da competitividade de preços de destinos de longa distância, como as Caraíbas, o posicionamento inovador de locais como os Emiratos Árabes Unidos e capacidade de criar oferta com custos de produção mais reduzidos, como a Ásia.

Nesta perspetiva, urge criar uma proposta de valor suportado em características distintivas e inovadoras do País, como define o Capítulo I do PENT. Surge assim a marca “Destino Portugal”.

A marca “Destino Portugal” assenta nos seguintes elementos: Clima e Luz; História, Cultura, Tradição e Mar; Hospitalidade; Diversidade Concentrada; Segurança e Paisagem e Património Natural. Com base nesta marca, o turismo em Portugal deve desenvolver-se de modo sustentável, com base na qualidade do serviço e competitividade da oferta, tendo como motor a criação de conteúdos autênticos e experiências genuínas, a excelência ambiental e urbanística, a formação de recursos humanos e a modernização empresarial e de entidades públicas.

A meta quantitativa final da marca “Destino Portugal” é gerar o crescimento médio anual de dormidas em 3,1% no período 2011-2015<sup>103</sup>. Para tanto, destaca-se a aposta em 10 produtos,

---

<sup>103</sup> Segundo dados do Turismo de Portugal, em 2013, entraram em Portugal 41.732.630 turistas, o que representou um aumento de 5,2% face ao ano anterior. Os principais mercados emissores foram o Reino Unido (23,7%), a Alemanha (13,9%), a Espanha (10,5%) e a França (8,7%). Cfr. [http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/ProTurismo/estat%C3%ADsticas/quadrosestatisticos/dormidas/Documents/Dormidas%202013%20Portugal\\_Mercados%20-%20IOP%2010.pdf](http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/ProTurismo/estat%C3%ADsticas/quadrosestatisticos/dormidas/Documents/Dormidas%202013%20Portugal_Mercados%20-%20IOP%2010.pdf), consultado a 5 de abril de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

de acordo com o Capítulo III do PENT, atendendo aos mercados emissores, aos concorrentes diretos e aos fatores de diferenciação:

- a) Valorizar o sol e o mar, com o reconhecimento particular do Algarve;
- b) Reforçar os circuitos turísticos religiosos e culturais;
- c) Dinamizar as estadias de curta duração em cidade, com o reconhecimento de Lisboa pela sua projeção internacional;
- d) Desenvolver o turismo de negócios, mais uma vez com o reconhecimento de Lisboa pela sua projeção internacional;
- e) Promover o Algarve como um destino de golfe de classe mundial e dar maior visibilidade à área de influência de Lisboa;
- f) Estruturar a oferta de turismo de natureza;
- g) Desenvolver o turismo náutico nos segmentos da náutica de recreio e do *surfing*;
- h) Consolidar os investimentos e garantir elevados padrões de qualidade em novos projetos de turismo residencial;
- i) Qualificar e classificar a oferta de turismo de saúde;
- j) Promover a riqueza e a qualidade da gastronomia e dos vinhos como complemento da experiência turística, estimulando a aplicação da marca/conceito “Prove Portugal” em redor de produtos como o vinho, a doçaria, o peixe e marisco, conjuntamente com chefes de cozinha conceituados.

A promoção da marca “Destino Portugal” deve reforçar a importância da Internet, potenciando redes sociais e plataformas móveis, deve adequar recursos ao potencial de crescimento e ao retorno do investimento promocional e deve atender aos critérios de decisão do consumidor, por motivação, produto ou mercado.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Finalmente, surgem, neste contexto, 8 programas de desenvolvimento da marca “Destino Portugal”, conforme o Capítulo IV do PENT:

- a) Promoção e Venda, fomentando o *marketing* em roda dos valores que definem a marca, em busca de novos mercados numa proposta multicanal;
- b) Conteúdos e Experiências, incentivando a diferenciação dos produtos e a sua divulgação segundo as novas tecnologias;
- c) Produtos Estratégicos, realçando os conteúdos previstos nas 10 apostas atrás elencadas;
- d) Destinos Turísticos, desenvolvendo rotas aéreas de interesse turístico, o turismo marítimo, a captação de estágios desportivos, o turismo militar, o turismo científico, a competitividade do destino Algarve e destinos turísticos sustentáveis, de modo a tornar Portugal um destino acessível a todos;
- e) Capacitação Financeira e Modernização, consolidando e modernizando as unidades hoteleiras e valorizando a oferta turística;
- f) Qualificação e Emprego, desenvolvendo as profissões estratégicas e disseminando as novas tendências do setor;
- g) Plataformas e Canais de Distribuição, com o reforço da representação das empresas na Internet;
- h) Inteligência de Mercado e I&D, aprofundando o conhecimento do mercado e dinamizando projetos de I&D com incidência no Turismo.

O PENT é implementado pelo Turismo de Portugal, de acordo com a missão e atribuições definidas pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho. Assim, compete ao Turismo de Portugal apoiar o investimento no setor do turismo, qualificar e desenvolver

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

infraestruturas turísticas, coordenar a promoção interna e externa de Portugal como destino turístico e desenvolver a formação dos recursos humanos do setor.

Por conseguinte, estamos novamente perante um recurso de poder suave que constitui uma política de impacto externo, com consagração normativa, a qual pretende potenciar o desenvolvimento do setor do turismo.

Deste modo, define-se um relacionamento benigno entre o agente (Portugal) e sujeitos terceiros (turistas e agentes económicos associados) que aposta em formas inovadoras de comunicação, buscando um conhecimento prévio do perfil do consumidor e uma adequação à respetiva motivação, bem como a segmentos específicos de mercado. São tidos em linha de conta os mercados preferenciais, como o mercado europeu, que fornecem o maior número de entradas em território nacional, bem como são reconhecidos novos mercados, atendendo nomeadamente às comunidades portuguesas no estrangeiro e ao próprio mercado interno, entre outros.

A imagem de competência assenta numa marca própria, o “Destino Portugal”, com valores vinculados, assentes na nossa geografia e clima, características históricas e culturais, o que permite produtos bastante diversificados, convenientes a diferentes públicos. A marca “Destino Portugal” deve ser apresentada como uma forma de desenvolvimento sustentável, com conteúdos autênticos e experiências genuínas, excelência ambiental e urbanística, unidades hoteleiras modernizadas e profissionais turísticos qualificados.

O efeito é de inspiração e adesão com metas quantitativas claras de aumento do número de entradas anuais em Portugal durante o quinquénio 2011-2015, o que não parece ser difícil dados os valores registados em 2013. Turistas, conjuntamente com operadores turísticos e

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

companhias aéreas, são cativados por Portugal como um destino diversificado e de qualidade, num comportamento claro de persuasão e atração. Ou seja, de poder suave.

O sucesso da atuação portuguesa no setor do turismo é evidente. Basta ver o reconhecimento internacional recente do nosso País em índices e prémios da especialidade. Assim, no “The Travel & Tourism Competitiveness Index” 2013, organizado pelo World Economic Forum, relativo aos fatores dinamizadores das viagens e turismo em cada país, Portugal surge em 20.º lugar num conjunto de 140 países (caiu 2 posições face a 2011).

A edição dos “World Travel Awards” de 2013 atribuiu cinco prémios a Portugal – Melhor Destino de Golfe do Mundo, Melhor Hotel Design do Mundo (The Vine Hotel, Madeira), Melhor Companhia de Conservação do Mundo (Parques de Sintra – Monte da Lua), Melhor Resort & Spa de Luxo do Mundo (Conrad Algarve) e Melhor Hotel Boutique do Mundo (Villa Joya Algarve).

### 3) SIMPLIFICAÇÃO E DESMATERIALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

#### Registo comercial e procedimentos conexos com a vida das empresas:

O Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de julho (DR 1.ª série A, n.º 130, p. 4198-4205), determina que o processo de constituição de sociedades comerciais deve limitar-se ao essencial para garantir a segurança da atividade das empresas e das transações comerciais, eliminando atos e práticas inúteis.

Por conseguinte, foi criado um regime de constituição imediata de sociedades comerciais e civis sob forma comercial, do tipo por quotas e anónima (artigo 1.º), a “Empresa na Hora”,

desde que: i) se opte por firma previamente criada e reservada a favor do Estado ou se apresente certificado de admissibilidade de firma emitido pelo Registo Nacional de Pessoas Coletivas e; ii) que se escolha pacto ou ato constitutivo de modelo aprovado pelo Diretor-geral dos Registos e Notariado (artigo 3.º). A tramitação do procedimento deve durar apenas um dia, em atendimento presencial único (artigo 5.º), competindo à conservatória de registo comercial realizar todas as formalidades e comunicações subsequentes, nomeadamente com outros serviços públicos (artigos 8.º e 13.º).

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 125/2006, de 29 de junho (DR 1.ª série A, n.º 124, p. 4602-4607), veio permitir a constituição *on-line* de sociedades comerciais e civis sob forma comercial, do tipo por quotas ou anónima, a “empresa *on-line*” (artigo 1.º), através de pessoas singulares ou coletivas (artigo 4.º) mediante autenticação eletrónica ou aposição de assinatura eletrónica (artigo 5.º).

O pedido *on-line*, a efetuar no Portal da Empresa, permite a opção por firma previamente criada e reservada a favor do Estado ou que se apresente certificado de admissibilidade de firma emitido pelo Registo Nacional de Pessoas Coletivas. Igualmente, permite a opção por pacto ou ato constitutivo de modelo aprovado pelo Diretor-geral dos Registos e do Notariado ou envio de pacto ou ato constitutivo elaborado por quem submete o pedido. Finalmente, faculta também a possibilidade de declarar o início da atividade para efeitos fiscais, de efetuar o depósito das entradas em dinheiro num prazo de 5 dias úteis e de satisfazer os encargos devidos (artigo 6.º). O pedido *on-line* é validado imediatamente após a sua submissão correta no sítio da Internet ou num prazo máximo de 2 dias úteis, se houver sido enviado pacto ou ato constitutivo de modelo não previamente aprovado (artigos 10.º e 11.º). As demais formalidades e comunicações subsequentes são diligenciadas pelos serviços competentes (artigo 12.º).

O Decreto-Lei n.º 73/2008, de 16 de abril (DR 1.ª série, n.º 75, p. 2261-2265), estabeleceu um regime imediato de constituição de representações permanentes (“sucursais”) em Portugal de sociedades comerciais e civis sob forma comercial com sede no estrangeiro, incluindo cooperativas e agrupamentos complementares de empresas e agrupamentos europeus de interesse económico (artigo 1.º). A tramitação do procedimento dura também apenas um dia, em atendimento presencial único (artigo 3.º), competindo às conservatórias de registo comercial realizar todas as formalidades e comunicações subsequentes, nomeadamente com outros serviços públicos (artigos 5.º e 8.º).

Este diploma introduz ainda uma alteração fundamental ao nível do Código de Registo Comercial, permitindo que a informação constante do registo comercial seja disponibilizada através de certidão permanente em língua inglesa, com o mesmo valor jurídico.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 251, Suplemento, p. 9206 (2-23)), criou o cartão de empresa e o cartão de pessoa coletiva, cartão de identificação múltipla que contem todos os dados relativos à vida das empresas e demais pessoas coletivas, nomeadamente o número de identificação de pessoa coletiva, o número de identificação fiscal e o número de identificação da segurança social, para efeitos de apresentação a entidades públicas e privadas (artigo 2.º). Este cartão é igualmente disponibilizado eletronicamente, mediante senha de acesso, após inscrição no Ficheiro Central de Pessoas Coletivas, com igual valor e efeitos (artigo 15.º).

Este Decreto-Lei criou também o sistema SICAE, o qual disponibiliza de forma eletrónica, permanentemente atualizada, o código de Classificação Portuguesa de Atividades Económicas ou CAE das pessoas coletivas ou entidades equiparadas (artigo 17.º), o que simplifica a sua atribuição inicial (artigo 20.º) ou o pedido de alteração (artigo 22.º).

Foram, então, introduzidas as alterações necessárias no Código de Registo Nacional de Pessoas Coletivas e no Decreto-Lei n.º 125/2006 para permitir a obtenção de um certificado de admissibilidade de firma *on-line*. Este é disponibilizado de forma eletrónica, o que permite a submissão do pedido no momento da constituição da empresa *on-line*, logo a livre escolha de qualquer firma e não apenas uma daquelas previamente criadas e reservadas a favor do Estado.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 111/2005 foi alterado também no sentido de permitir a sua aplicação a sociedades comerciais e civis sob forma comercial que efetuem as suas entradas em bens diferentes de dinheiro sujeitos a registo, através de marcação prévia da realização do negócio jurídico (aditamento do artigo 4.º-A).

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março (DR 1.ª série A, n.º 63, Suplemento, p. 2328 (2-190)), adotou medidas de simplificação e eliminação de atos e procedimentos registais e notariais, bem como atualizou a legislação societária nacional, flexibilizando os modelos de governo das sociedades anónimas. Finalmente, aprovou o regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais (artigo 1.º).

Assim, é eliminada a obrigatoriedade das escrituras públicas relativas a atos da vida das empresas (quando já existe registo comercial), exceto quando assim seja motivado pela transmissão de bens com que os sócios entram para a sociedade. É eliminada também a obrigatoriedade de existência de livros da escrituração mercantil, mantendo-se apenas os livros de atas.

É criado um procedimento especial de extinção imediata de sociedades comerciais e uma modalidade de “dissolução e liquidação na hora”, nas conservatórias de registo comercial



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

através de atendimento presencial único. Passa a existir um procedimento administrativo oficioso de dissolução e liquidação para evitar processos judiciais. Altera-se substancialmente o regime de fusão e cisão de sociedades, o qual se torna mais simples e barato.

Permite-se que tanto os notários como os advogados, os solicitadores, as câmaras de comércio e indústria e as conservatórias possam autenticar e reconhecer presencialmente assinaturas em documentos. Prevê-se a possibilidade de praticar atos de registo *on-line* e cria-se a certidão permanente, também disponível *on-line*.

Clarificam-se os emolumentos cobrados nas conservatórias de registo comercial, passando geralmente a incluir, num valor único e fixo, todos os restantes atos e custos que eram cobrados avulsamente. São extintas as circunscrições e competências territoriais das conservatórias, o que permite a qualquer cidadão ou empresa praticar qualquer ato de registo comercial em qualquer conservatória do território nacional, independentemente da localização da sede da sociedade em causa.

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro (DR 1.ª série, n.º 12, p. 378-388), concretizou mais medidas de eliminação e simplificação de atos no setor do registo comercial e atos notariais conexos. Assim, começa por criar a Informação Empresarial Simplificada, a qual agrega num ato único, a efetuar de forma eletrónica (no Portal da Empresa), quatro obrigações anteriormente dispersas por diferentes serviços da Administração Pública: a entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal, o registo da prestação de contas, a prestação de informação de natureza estatística ao Instituto

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Nacional de Estatística e a prestação de informação relativa a dados contabilísticos anuais para fins estatísticos ao Banco de Portugal (em especial, artigo 2.º) <sup>104</sup>.

Elimina-se a obrigatoriedade de intervenção judicial para redução do capital das sociedades comerciais e elimina-se a necessidade de solicitação de novo certificado de admissibilidade de firma quando ocorra mudança de sede da sociedade, desde que a firma não fizesse menção à localização geográfica anterior. Os atos de registo comercial decorrentes de alterações toponímicas, da responsabilidade da Administração Pública, passam a ser gratuitos.

Finalmente, é aprovado o Decreto-Lei n.º 33/2011, de 7 de março (DR 1.ª série, n.º 46, p. 1309-1311), que altera o Código de Sociedades Comerciais com o propósito de permitir a livre definição do capital social das sociedades por quotas e das sociedades unipessoais por quotas, bem como de autorizar a entrega das entradas até ao final do primeiro exercício económico da sua atividade (o que vem alterar o Decreto-Lei n.º 111/2005 e n.º 125/2006).

De facto, elimina-se a obrigatoriedade do capital social mínimo, que trava o empreendedorismo e que não acrescenta nada sobre a verdadeira situação patrimonial da empresa, mais facilmente averiguável através das contas anuais, disponíveis *on-line* no Banco de Dados das Contas Anuais, através da Informação Empresarial Simplificada.

#### Licenciamentos:

O Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho (DR 1.ª série, n.º 143, p. 2825-2842), liberalizou o acesso e o exercício das atividades de serviços a todos os prestadores de serviços

---

<sup>104</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2008, de 30 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 251, p. 9163-9167), adotou, neste âmbito e em conformidade com o Programa de Redução de Encargos Administrativos, adotado pelo Conselho Europeu em março de 2007, o compromisso de reduzir em 25%, até 2012, os encargos administrativos para a vida das empresas, nomeadamente em matéria de informação.

provenientes de Estados Membros da UE, transpondo a Diretiva Comunitária n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro (artigos 1.º e 2.º) e na sequência das liberdades de estabelecimento e prestação de serviços, consagradas no Tratado da União Europeia.

Este diploma consagra um balcão único eletrónico (no Portal da Empresa), em 3 línguas diferentes, para informação e prática de todos os procedimentos administrativos nele previstos, bem como para apresentação de reclamações e pedidos de informação específica (artigos 5.º e 6.º).

Por sua vez, são limitados os casos em que se pode exigir uma licença ou autorização para prestação de serviços, apenas justificados quando estejam em causa razões de interesse público (artigo 12.º). Ao contrário, são reforçadas a fiscalização e responsabilização dos agentes económicos.

Seguidamente, o Decreto-Lei n.º 48/2011<sup>105</sup>, de 1 de abril (DR 1.ª série, n.º 65, p. 1882-1904), expandiu a aplicação dos mesmos princípios previstos no Decreto-Lei n.º 92/2010 a determinadas atividades económicas, naquilo a que se chama a iniciativa “Licenciamento Zero”.

Assim, face à instalação e modificação de estabelecimentos de restauração ou bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem, substitui-se o regime de permissão administrativa pelo de mera comunicação prévia, a efetuar num balcão único eletrónico (no Portal da Empresa). Esta comunicação prévia centra-se na comunicação da informação necessária para verificação do cumprimento dos requisitos legais. A informação

---

<sup>105</sup> Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho (DR 1.ª série, n.º 133, p. 3598/3599), o qual alargou o prazo de implementação do balcão único eletrónico, entretanto já em funcionamento.

é disponibilizada a todas as autoridades competentes (como os serviços governamentais e os municípios), nomeadamente para efeitos de fiscalização e cadastro.

Isto permite eliminar licenciamentos habitualmente conexos, como o de utilização privativa de domínio público, o de horário de funcionamento e o de afixação e inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial, que passam a ser apenas sujeitos ao regime de comunicação prévia.

É eliminado o regime de licenciamento do exercício de outras atividades económicas para as quais não se justifica um regime de controlo prévio, como a de venda de bilhetes para espetáculos públicos em estabelecimentos comerciais e a de realização de leilões em locais públicos (artigo 1.º). Como reverso, reforça-se a fiscalização e agrava-se o regime sancionatório aplicável.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto (DR 1.ª série, n.º 148, p. 3969-4007), cria o Sistema da Indústria Responsável<sup>106</sup>, onde reduz os controlos prévios e reforça os mecanismos de acompanhamento *à posteriori*, responsabilizando industriais e demais intervenientes no processo.

Os estabelecimentos industriais, classificados em três tipos, são sujeitos a diferentes regimes de controlo prévio, conforme o risco da atividade desempenhada. Logo, os estabelecimentos de tipo 1 carecem de autorização prévia (individualizada ou padronizada). Os estabelecimentos de tipos 2 e 3, com menor dimensão e menor risco associados, são sujeitos, respetivamente, a regimes de comunicação prévia com prazo ou mera comunicação prévia (em especial, artigo 12.º). Neste último caso, aplicável a pequenas indústrias, é possível iniciar

---

<sup>106</sup> Conforme o compromisso assumido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2012, de 18 de maio (DR 1.ª série, n.º 97, p. 2598/2599). Este diploma legal revogou o Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro (DR 1.ª série, n.º 210, p. 7581-7613), o qual criava o Regime de Exercício da Atividade Empresarial, alterado pelo Decreto-Lei n.º 24/2010, de 25 de Março (DR 1.ª série, n.º 59, p. 946/947).

atividade imediatamente após a comunicação. A tramitação dos pedidos é efetuada por via eletrónica através duma plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, sita no Portal da Empresa (artigo 6.º), com o interlocutor único – a entidade coordenadora, que pode ser um serviço governamental ou um município (artigo 13.º). Estes pedidos obedecem a uma regra de deferimento tácito, para garantir que os prazos estabelecidos são aplicados (artigo 16.º). A plataforma eletrónica dispõe de serviço de simulação e de cadastro eletrónico de estabelecimentos comerciais para consulta (artigos 6.º e 7.º).

#### Conclusões:

A modernização administrativa foi uma das bandeiras do Programa do XVII Governo Constitucional, com o propósito de facilitar a vida aos cidadãos e às empresas, de melhorar a qualidade do serviço e de tornar a Administração amiga da economia, num ambiente favorável ao crescimento<sup>107</sup>. Neste âmbito, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX) foi lançado em 2006 para toda a administração pública central e, em 2008, para a administração local. O SIMPLEX envolveu serviços públicos de todos os Ministérios e de muitos municípios, com taxas de execução anuais sempre superiores a 80%<sup>108 109</sup>.

---

<sup>107</sup> Cfr. Programa do XVII Governo Constitucional, página 138 em particular.

<sup>108</sup> A Rede Interministerial para a Modernização Administrativa (RIMA), criada pelo Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro (DR 1.ª série A, n.º 7, p. 72-74), alterado pelo Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio (DR 1.º série, n.º 91, p. 2744-2748), assegura a participação integrada de todos os serviços no esforço de modernização administrativa, sob a coordenação da Agência de Modernização Administrativa (AMA), I.P., regulada pelo Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro (DR 1.ª série, n.º 39, p. 874-877), alterado pelo Decreto-Lei n.º 126/2012, de 21 de junho (DR 1.ª série, n.º 119, p. 3073).

<sup>109</sup> Em março de 2011, foi lançado o primeiro SIMPLEX temático, nomeadamente o “SIMPLEX Exportações”, sem concretização normativa, o qual elenca 12 medidas, ao nível da redução de burocracia, agilização de questões fiscais e mais informação disponível *on-line*, assegurando as Lojas de Exportação o serviço de Certificação de Empresa

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Os seus objetivos de simplificação e desmaterialização de procedimentos administrativos contribuem para uma estratégia de poder suave que pugne pelo desenvolvimento económico do País<sup>110</sup>.

Assim, Portugal, enquanto agente, ao relacionar-se com outros sujeitos económicos, pode gerar uma imagem de brilhantismo e competência através duma Administração Pública organizada em balcões únicos, com a possibilidade de realização e acompanhamento de pedidos *on-line* e de disponibilização de informação em diversas línguas, para além de observar procedimentos administrativos céleres porque reduzidos ao mínimo indispensável para garantir a segurança e certeza jurídicas<sup>111</sup>.

O resultado é de inspiração e adesão, com uma Administração Pública eficaz e desburocratizada, que atrai empresários e investidores, nacionais e internacionais, para abrir negócios. Em maio de 2011, o tempo médio de constituição duma empresa era de apenas 36 minutos, ao invés de cerca de um mês, como ocorria antes do lançamento do SIMPLEX. A poupança estimada com esta simplificação e desmaterialização de procedimentos ascendia, até maio de 2011, aos 20,1 milhões de euros, segundo um estudo da CapGemini. Calcula-se

---

Exportadora. Cfr. **PORTUGAL**, Agência de Modernização Administrativa, *Simplex Exportações*, 2011, disponível em [http://www.simplex.pt/downloads/Simplex\\_Exportacoes.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/Simplex_Exportacoes.pdf), consultado a 8 de abril de 2014.

<sup>110</sup> O Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio, determina 2 mecanismos de avaliação e atenuação do impacto regulatório: o “Teste PME”, que avalia o impacto normativo com incidência nas PME’s, em conformidade com o Small Business Act, instrumento da UE (COM(2008 394 final) cuja implementação é condição ex-ante para atribuição de fundos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio para o período 2014-2020, e a “Comporta Regulatória”, segundo determinado pelo Memorando de Entendimento celebrado por efeito do Programa de Assistência Financeira a Portugal pela UE e FMI, que obriga a que, sempre que sejam apresentadas medidas que aumentem os custos financeiros e de contexto suportados pelos cidadãos em geral e pelos agentes económicos em particular, estas sejam acompanhadas por medidas de redução equivalente, segundo a lógica *one in-one out*.

<sup>111</sup> O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (DR 1.ª série A, n.º 94, p. 2126-2135), ultimamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio (DR 1.ª série, n.º 91, p. 2748-2765), preconiza diversas medidas de modernização administrativa, com particular relevância para os balcões únicos eletrónicos de serviços, os mecanismos de interoperabilidade e a utilização de certificação multiusos. Já o Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio (DR 1.ª série, n.º 91, p. 2765-2768), estabelece a regra da prestação digital dos serviços públicos.

que até esse momento já haviam sido criadas 111.135 empresas no balcão único Empresa na Hora ou no Portal da Empresa<sup>112</sup>.

O reconhecimento internacional desta reforma administrativa foi enorme. Portugal foi, por duas vezes, considerado como “reformador exemplar” nos *rankings* “Doing Business” do Banco Mundial, na categoria “facilidade em fazer negócios”: em 2007 pela simplificação dos procedimentos necessários para abrir uma empresa e em 2010 pelas medidas tomadas para facilitar o registo de propriedades<sup>113</sup>.

Em 2008, a OCDE lançou a avaliação externa ao SIMPLEX, numa publicação intitulada “Making life easy for citizens and businesses in Portugal – Administrative Simplification and e-Government”. A mesma destaca o SIMPLEX como uma iniciativa única nos países da OCDE, com forte apoio político, apostada em reformar o setor público Português e a sua prestação de serviços<sup>114</sup>.

Finalmente, Portugal alcançou o primeiro lugar nos rankings de disponibilização e sofisticação dos serviços *on-line*, em duas avaliações sucessivas realizadas pela Comissão Europeia (“Smarter, Faster, Better e-Government” - 8th e-Government Benchmark Measurement, 2009 e “Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action” - 9th Benchmark Measurement, 2010), para além das distinções concedidas a diferentes iniciativas do SIMPLEX, como a “Empresa na Hora”, a “Renovação de licenças de caça e pesca na rede Multibanco” e o “Licenciamento Zero”.

---

<sup>112</sup> Cfr. **PORTUGAL**, Agência de Modernização Administrativa *6 anos de Simplex*, 2012, disponível em <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>, p. 40 e 41, consultado a 7 de abril de 2014.

<sup>113</sup> Devido à dimensão autorizada deste trabalho de projeto, não foram referidas as medidas de simplificação e desmaterialização relativas à marca comercial, registo de propriedade e contratação pública.

<sup>114</sup> Cfr. **OCDE**, *Making life easy for citizens and businesses in Portugal – Administrative Simplification and e-Government*, 2008, disponível em <http://www.oecd.org/mena/governance/42600869.pdf>, p. 5 em particular, consultado a 7 de abril de 2014.

#### 4) AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA PARA ATIVIDADES DE INVESTIMENTO

A Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, introduziu a primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, sobre o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Em concreto, o artigo 90.º - A permite a concessão de autorização de residência para atividades de investimento (ARI).

“Atividades de investimento”, segundo a alínea d) do artigo 3.º, significa atividades conduzidas pessoalmente ou através de sociedade que transfiram capitais num montante igual ou superior a 1 milhão de euros, criem pelo menos 30 postos de trabalho e/ou adquiram bens imóveis de valor igual ou superior a 500 milhões de euros em território nacional e por um período mínimo de 5 anos.

Para tanto, os requerentes nacionais de países terceiros têm que satisfazer os seguintes requisitos cumulativos, conforme o artigo 77.º:

- a) Inexistência de obstáculos à concessão do visto;
- b) Presença em território português;
- c) Posse de meios de subsistência;
- d) Alojamento;
- e) Inscrição na segurança social, sempre que aplicável;
- f) Ausência de condenação por crime que em Portugal seja punível por pena privativa de liberdade de duração superior a um ano;
- g) Não se encontrar no período de interdição de entrada em território nacional, subsequente a uma medida de afastamento do País;



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

- h) Ausência de indicação no Sistema de Informação Schengen ou no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- i) Razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública.

Igualmente, devem ser portadores de vistos Schengen válidos e regularizar a sua estada em Portugal num prazo de 90 dias a contar da data da primeira entrada em território nacional.

A ARI pode ser renovada por 2 anos, desde que se mantenham os requisitos enumerados na alínea d) do artigo 3.º (n.º 2 do artigo 90.º - A).

O despacho n.º 11820-A/2012, de 4 de setembro (DR 2.ª série, n.º 171, Suplemento, p. 30680 (2/3)), vem, por sua vez, regulamentar as condições de aplicação do regime de concessão e renovação da ARI.

Portanto, pode requerer uma ARI quem se enquadre nos requisitos previstos na alínea d) do artigo 3.º da Lei n.º 23/2007, conforme alterada pela Lei n.º 29/2012, mesmo quem seja titular de capital social numa sociedade comercial com sede em Portugal ou noutro Estado-Membro, desde que detenha estabelecimento estável em Portugal (artigo 2.º).

O requisito temporal mínimo de 5 anos conta-se a partir da data de concessão da ARI (artigo 4.º). Para efeitos de renovação, é preciso demonstrar uma permanência mínima em território nacional de 30 dias no 1.º ano e de 60 dias no 2.º ano e subsequentes períodos de 2 anos (artigo 5.º). O despacho define, finalmente, meios claros de prova para a concessão e renovação da ARI (artigos 6.º e 7.º). Existe um grupo de acompanhamento do regime da ARI, constituído pelo Diretor-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (MNE), pelo Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e pelo Presidente do AICEP.

O Despacho n.º 1661-A/2013, de 28 de janeiro (DR 2.ª série, n.º 19, Suplemento, p. 4434 (2/3)), vem alterar alguns dos aspetos de concessão ou renovação da ARI. Primeiramente, o investimento de 1 milhão de euros pode ser realizado em ações ou quotas (e não apenas através da transferência de capital). Em segundo lugar, basta a criação de 10 postos de trabalho (em vez de 30 como anteriormente estabelecido). Finalmente, a aquisição dos imóveis pode ocorrer em regime de compropriedade, sendo também qualificável a oneração a partir de 500 mil euros ou o arrendamento para fins comerciais, agrícolas e turísticos (artigo 3.º).

Por outro lado, o período mínimo de permanência em território nacional baixa para 7 dias no primeiro ano e 14 dias no seguinte e subsequentes períodos de 2 anos (artigo 5.º).

Os denominados “vistos Gold” têm sido, simultaneamente, uma medida chamativa e polémica. Algumas das principais vantagens da ARI consistem em poder residir e trabalhar em Portugal, com direito a reagrupamento familiar<sup>115</sup>, bem como a poder circular livremente no espaço Schengen<sup>116</sup>. Assim, até 31 de março de 2014, já haviam sido concedidas 781 ARI, das quais 289 apenas em 2014. Isto representou um investimento de quase 473 milhões de euros, dos quais praticamente 431 milhões foram na aquisição de bens imóveis (só ocorreram dois pedidos de ARI por criação de postos de trabalho). De entre as várias nacionalidades requerentes, a China lidera destacadamente, com 636 pedidos<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Neste ponto, atente-se que os cidadãos da UE e suas famílias dispõem do mesmo direito de livre circulação, em conformidade com o Tratado da União Europeia, através da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto (DR 1.ª série, n.º 153, p. 5717-5724), a qual transpõe a Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril.

<sup>116</sup> O Regulamento (CE) n.º 539/2001, de 15 de março, e suas alterações, estabelece a lista de países terceiros isentos ou não isentos da obrigação de visto para transporem as fronteiras externas da UE.

<sup>117</sup> Cfr. **PORTUGAL**, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, *Autorização de Residência para Atividade de Investimento*, 2014, disponível em [http://www.scf.pt/documentos/56/Dados\\_ARI\\_mar2014.pdf](http://www.scf.pt/documentos/56/Dados_ARI_mar2014.pdf), consultado em 9 de abril de 2014.

Para um investidor estrangeiro, como sujeito, isto representa a possibilidade de entrar num Estado-membro e beneficiar do direito de livre circulação no Espaço Schengen. Já para Portugal, enquanto agente, representa a possibilidade de promover o investimento em território nacional.

Por conseguinte, a concessão de autorizações de residência para atividades de investimento é uma política de impacto externo, em que Portugal cativa investidores de países terceiros através da possibilidade de residir e trabalhar no País, bem como de circular entre outros países (imagem de brilhantismo e competência). O resultado é de inspiração e adesão, com o incremento do investimento em território nacional, como os números descritos no parágrafo anterior demonstram. Logo, é exercida persuasão e atração sobre os investidores, numa estratégia clara de poder suave.

Porém, a mesma não tem sido isenta de polémica, nomeadamente pela entrada em Portugal de suspeitos da prática de atividades ilícitas (sendo que a ausência de condenações é um dos requisitos de atribuição da ARI). O caso mais badalado corresponde ao cidadão chinês Xiaodong Wang, preso preventivamente e a aguardar extradição para a China, onde foi condenado pelos crimes de burla e abuso de confiança. Este foi, contudo, recentemente libertado pelo Tribunal de Relação de Lisboa, pois os factos que estavam na base do pedido de extradição não têm correspondência com o regime jurídico português<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Cfr. **FRANCO**, Hugo, “Chinês do visto gold foi libertado”, *Expresso*, 17 de junho de 2014, disponível em <http://expresso.sapo.pt/chines-do-visto-gold-foi-libertado=f876239>, consultado a 21 de junho de 2014.

5) SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO

O Decreto-Lei n.º 154/2013, de 5 de novembro, aprova o novo sistema de acompanhamento de projetos de investimento que, pelas suas características, possam assumir uma importância relevante para a dinamização da economia nacional, derogando a restante legislação existente.

O sistema de acompanhamento é assegurado por 2 entidades. Em primeiro lugar, uma estrutura interministerial para definição e coordenação da política económica e do investimento. Nomeadamente, deve supervisionar a atividade da Comissão Permanente de Apoio ao Investidor (CPAI), apreciando os seus relatórios síntese para identificar os principais entraves e custos de contexto nos procedimentos de aprovação dos projetos de investimento e elaborando ou revendo, nesta sequência, a legislação correspondente (artigo 2.º). Neste momento, a estrutura interministerial equivale à reunião de coordenação dos assuntos económicos e do investimento, prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2013, de 8 de agosto (DR 1.ª série, n.º 152, p. 4778-4782) (artigo 32.º).

A CPAI, por sua vez, acompanha os projetos de investimento, apreciando os requerimentos recebidos e reconhecendo alguns projetos de investimento como projetos de Potencial Interesse Nacional (PIN), bem como monitorizando, juntamente com o Gestor do Projeto<sup>119</sup>, cada projeto e o cumprimento do respetivo cronograma (artigo 3.º). A CPAI é composta pela AICEP, pelo IAPMEI, pelo Turismo de Portugal, pela Direção-Geral de

---

<sup>119</sup> O Gestor do Projeto deve ser o AICEP, o IAPMEI ou o Turismo de Portugal, consoante o projeto em causa (artigo 12.º), devendo relacionar-se diretamente com o promotor do projeto para o efeito de todos os procedimentos legais e regulamentares (artigos 12.º e 13.º).

Atividades Económicas (ME)<sup>120</sup>, pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional territorialmente competente, pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P., pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P, pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. e pela Autoridade Tributária e Aduaneira (MF), para além de Câmaras Municipais e membros do Governo sempre que assim se justifique (artigo 4.º).

Quais são os projetos de investimento acompanhados pela CPAI? Todos aqueles que, cumulativamente (n.º 1 do artigo 5.º):

- a) Contribuam para a criação ou manutenção de postos de trabalhos;
- b) Possuam comprovada viabilidade económica;
- c) Tenham adequada sustentabilidade ambiental e territorial;
- d) Apresentem um impacto positivo em pelo menos três dos seguintes domínios:
  - i. Instalação duma base produtiva;
  - ii. Produção de bens e serviços transacionáveis de carácter inovador;
  - iii. Introdução de processos tecnologicamente inovadores;
  - iv. Inserção em estratégias de especialização regional e/ou contribuição para a dinamização de territórios de baixa densidade económica;
  - v. Balanço económico externo positivo;
  - vi. Eficiência energética ou favorecimento de fontes de energia renováveis;
  - vii. Efeitos de arrastamento em atividades a montante e a jusante, particularmente nas PME's.

Podem ainda ser objeto de acompanhamento todos os projetos que se encontrem a aguardar uma decisão por parte de alguma das entidades que compõem a Administração Pública há

---

<sup>120</sup> Ver nota 90.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

mais de 12 meses, desde que a ausência de decisão não seja imputável ao promotor (n.º 2 do artigo 5.º).

Já os projetos PIN devem representar, para além dos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 5.º, um investimento global igual ou superior a 25 milhões de euros, criar um número de postos de trabalho diretos igual ou superior a 50 e ser apresentados por promotores de reconhecida idoneidade e credibilidade ou, em alternativa, desde que cumpram dois dos requisitos seguintes (artigo 6.º):

- a) Atividade interna de I&D no valor de pelo menos 10% do volume de negócios da empresa;
- b) Forte componente de inovação aplicada, nomeadamente ancorada em patente desenvolvida pela empresa;
- c) Manifesto interesse ambiental;
- d) Forte vocação exportadora, traduzida por um mínimo de 50% do seu volume de negócios dirigido ao mercado internacional;
- e) Produção relevante de bens e serviços transacionáveis.

O requerimento pelo promotor do projeto de investimento deve ser apresentado por meios eletrónicos, nos termos do artigo 7.º, devendo a CPAI pronunciar-se segundo o artigo 8.º, nomeadamente considerado ou não o projeto como PIN.

Após decisão favorável sobre o projeto, o Gestor convoca todas as entidades envolvidas nos procedimentos do projeto, em função das suas competências específicas, para verificar o ponto da situação e definir o cronograma dos procedimentos, detalhando as obrigações processuais do proponente e calendarizando o compromisso da Administração Pública em matéria de formalidades e atos (artigo 10.º). Todas as entidades envolvidas no cronograma

têm a obrigação de colaboração institucional, devendo prestar toda a informação à CPAI e ao Gestor do Projeto no prazo de 10 dias a contar da solicitação, através do respetivo ponto focal (artigos 9.º e 30.º). Por seu lado, a CPAI acompanha todos os procedimentos de autorização e licenciamento relacionados com o projeto, incluindo usos de solo conexos ou incentivos fiscais e financeiros a conceder, mas com respeito pela competência de cada entidade pública responsável por emitir pareceres, aprovações, autorizações, decisões ou licenças (artigo 11.º).

Os projetos PIN devem ser reconhecidos como tal pela CPAI num prazo de 30 dias a contar da data do requerimento do Promotor (artigo 16.º). A partir daí, cabe ao Gestor propor a respetiva redução dos prazos de procedimentos previstos no cronograma e a participação na CPAI de todas as entidades públicas necessárias à emissão de pareceres, aprovações, autorizações, decisões ou licenciamentos (artigo 17.º).

Os projetos PIN têm direito a um regime especial de procedimento administrativo, o qual se traduz em:

- a) Pareceres tácitos positivos e deferimento tácito no âmbito dos pareceres (artigo 19.º);
- b) Apreciação prioritária em sede de procedimento de licenciamento (artigo 20.º);
- c) Tramitação simultânea dos procedimentos administrativos (artigo 21.º);
- d) Redução dos prazos de decisão (artigo 22.º);
- e) Período único de consulta pública (artigo 23.º);
- f) Simplificação dos procedimentos relativos a instrumentos de gestão territorial (artigos 24.º a 26.º);
- g) Simplificação dos procedimentos relativos às operações urbanísticas necessárias (artigos 27.º a 29.º).

Portugal busca, por conseguinte, um novo método de relacionamento com os investidores, nacionais e estrangeiros, de modo personalizado (benignidade), criando uma imagem de brilhantismo e competência à medida que vai identificando constrangimentos e custos de contexto e procurando resolvê-los, bem como acelerando e facilitando procedimentos, com o objetivo final (efeito de adesão) de que o projeto de investimento possa ser implementado o mais depressa possível (em especial, os projetos PIN). Quanto mais bem sucedido for nesta estratégia mais projetos de investimento poderá persuadir e atrair, gerando, portanto, poder suave.

#### SOBRE DIPLOMACIA POLÍTICA<sup>121</sup>

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 7 de março (DR 1.ª série, n.º 47, p. 1764-1780), aprova o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 (“Conceito Estratégico”) como sua parte integrante (n.º 1), revogando a Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de dezembro (DR 1.ª série B, n.º 244, p. 7180-7201).

A necessidade de alteração radica sobretudo dos compromissos internacionais assumidos com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio” (até 2015), com a Declaração de Paris (2005) e a Agenda de Ação de Acra (2008) e, mais recentemente, com a Agenda para a Mudança da União Europeia (2011), a Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento e o Novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis (2011) no âmbito do Comité de Ajuda ao

---

<sup>121</sup> As Grandes Opções do Plano 2012-2015 destacam, ao nível das relações bilaterais de Portugal com países terceiros, para além da sua inserção na UE e na CPLP, as relações com os Estados Unidos da América, América Latina (Brasil e Venezuela), Magrebe, Ásia e Oceânia e África em geral (ponto 4.3.).



Desenvolvimento da OCDE. No geral, estes compromissos traduzem-se na apropriação de países terceiros do seu processo de desenvolvimento, na maior coordenação e complementaridade entre doadores<sup>122</sup>, na maior transparência e previsibilidade dos fluxos de financiamento, na gestão orientada para resultados e no reforço de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Por outro lado, no plano bilateral, reconhece-se que alguns países parceiros da cooperação portuguesa melhoraram os seus índices de desenvolvimento, assumindo maior liderança, apropriação e partilha de responsabilidades, embora outros se mantenham numa situação de fragilidade.

Finalmente, a nível nacional, o Conceito Estratégico regista novas realidades, nomeadamente a necessidade conjuntural de reduzir a despesa pública, no quadro da consolidação orçamental em curso, e a criação do Camões, através do Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro (DR 1.ª série, n.º 21, p. 506-510). Este instituto público procede à fusão do anterior Instituto Camões, I.P. e do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P., agregando competências ao nível da coordenação da cooperação para o desenvolvimento e da promoção externa para a língua e cultura portuguesas<sup>123</sup>. O Camões atua sob a superintendência e tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros (artigo 1.º) e presta apoio técnico especializado em cooperação, nos países beneficiários, conjuntamente com os demais serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros na respetiva área geográfica, na dependência funcional do chefe da missão diplomática, ou a ele equiparado (artigo 2.º). Assiste-se, portanto a uma verdadeira unificação das redes externas,

---

<sup>122</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010, de 4 de novembro (DR 1.ª série, n.º 214, p. 4965/4966), reconhece a importância da coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD), tanto do ponto de vista internacional como interno.

<sup>123</sup> Esta fusão foi defendida pelo Relatório “Internacionalização e Desenvolvimento”, referido na página 31 e 32 deste trabalho de projeto.

conjuntamente com o AICEP, na sequência do preconizado pelo Relatório “Internacionalização e Desenvolvimento”.

Logo, compete ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, através do Camões, promover o desenvolvimento e implementação do Conceito Estratégico, conforme o n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014.

Neste campo, compete ao Camões, enquanto executor da política para a cooperação, de acordo com o artigo 3.º da sua Orgânica, definir os programas plurianuais e a sua programação financeira transversal, bem como acompanhar o planeamento e programação dos programas, projetos e ações desenvolvidos por outras entidades públicas, emitindo parecer prévio vinculativo (a regulamentar segundo o n.º 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014). Posteriormente, compete a aprovação anual, pela Comissão Interministerial da Cooperação (CIC)<sup>124</sup>, dos planos de atividades de cooperação para o desenvolvimento dos ministérios setoriais (n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014). O objetivo final é garantir a devida coerência das políticas, com combinação e previsibilidade dos fluxos de financiamento.

Por outro lado, o Camões acompanha a execução e avaliação de todos os programas, projetos e ações de cooperação, com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda<sup>125</sup>, através duma maior descentralização no terreno. Finalmente, o Camões centraliza a articulação com os países beneficiários e com as instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local, incluindo de natureza não governamental, numa verdadeira perspetiva de supervisão para melhor otimização de recursos.

---

<sup>124</sup> A CIC encontra-se prevista no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 21/2012.

<sup>125</sup> O Camões deve, neste contexto, produzir um relatório anual com o estado de implementação do Conceito Estratégico, segundo o n.º 7 da Resolução n.º 17/2014.

O Conceito Estratégico mantém, como prioridades geográficas, os PALOP e Timor-Leste, na sequência do que já ocorria com a Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014). O Conceito Estratégico assenta, igualmente, em 3 áreas de atuação semelhantes: Cooperação para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e de Emergência (n.º 3).

“A política externa portuguesa assenta em três pilares estratégicos: integração europeia, relação transatlântica e espaço lusófono. Esta singularidade confere a Portugal uma mais-valia que urge efetivar através de uma ação externa integrada nas esferas política, económica e cultural. Face os desafios económicos e financeiros internacionais, (...) a política externa tem que contribuir para projetar a imagem nacional e assumir-se como importante alavanca do desenvolvimento económico e social. (...) A especificidade da cooperação portuguesa assenta nos particulares laços culturais e afetivos comuns ao espaço lusófono, bem como em matrizes histórico-culturais, linguísticas e jurídicas semelhantes. Neste contexto, a língua portuguesa, enquanto património comum e idioma global, tem um significativo potencial económico, onde novos polos de crescimento, recursos e ideias, pensam e falam em português”<sup>126</sup>.

Por conseguinte, Portugal, enquanto agente, define os sujeitos com quem procura relacionar-se ao nível de cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente os países de expressão portuguesa (PALOP's e Timor-Leste). A relação é benigna porque existem laços culturais e afetivos comuns, reforçados pela diáspora Portuguesa no Mundo, e é essa proximidade que vai permitir criar uma imagem de brilhantismo e competência, nomeadamente pela língua partilhada, com particular pertinência em programas de educação e formação, e pela história

---

<sup>126</sup> Cfr. Conceito Estratégico, o Ponto 1.1 em particular.

que os precede, beneficiando ações comuns na área jurídica e da Administração Pública, mas também nos sectores da saúde, proteção social e desenvolvimento rural, entre outros.

O resultado final é de inspiração e adesão, com a imagem de Portugal a ser projetada como uma importante alavanca de desenvolvimento económico e social<sup>127</sup>, fortalecendo as capacidades dos países e das instituições em matéria de democracia e boa governação, bem como dinamizando as economias locais (com instituições e ordenamentos jurídicos reforçados), promovendo o crescimento económico através do reforço do tecido empresarial nacional e do investimento direto estrangeiro.

Neste ponto, saliente-se que a cooperação para o desenvolvimento pode ser uma ferramenta significativa de diplomacia económica, nomeadamente pela internacionalização de empresas portuguesas, que investem em países beneficiários de ajuda de acordo com os programas e ações a implementar<sup>128</sup>. Daí que o Conceito Estratégico determine que a cooperação deve ser entendida “como investimento e não despesa, como desenvolvimento e não ajuda”.

Desta forma, segundo o Capítulo II do Conceito Estratégico, os projetos, programas e ações têm que assentar em 3 áreas de atuação – Cooperação para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e Emergência – com base em quatro princípios-chave:

---

<sup>127</sup> Atente-se aqui que a maior dificuldade registada na estratégia portuguesa da cooperação para o desenvolvimento é a sua disponibilidade financeira. Segundo dados da OCDE, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) de Portugal registou, em 2013, um retrocesso de -20,4% face a 2012, naquilo que foi a maior diminuição comparativa registada por um país doador da lista dos 28 países-membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento nesse ano. A APD portuguesa em percentagem de PIB saldou-se em 0,23%, longe, portanto, do compromisso de 0,7% assumido no Consenso de Monterrey (2002). Cfr. <http://www.oecd.org/development/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>, consultado a 22 de junho de 2014. Porém, como o Conceito Estratégico responde, na Conclusão, “menos recursos não devem traduzir-se em menos ambição ou numa cooperação de menor qualidade” (ponto 5).

<sup>128</sup> O ponto 7 da Estratégia de Fomento Industrial, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, refere a participação das empresas portuguesas no “mercado da ajuda ao desenvolvimento” como uma medida de internacionalização da economia, valorizando em particular os países correspondentes à CPLP, onde Portugal detém vantagens comparativas.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

- a) Coerência e coordenação das políticas para o desenvolvimento;
- b) Concentração geográfica e setorial dos programas de maior dimensão e natureza estruturante;
- c) Apropriação numa lógica de desenvolvimento de capacidades e sustentabilidade;
- d) Parcerias para partilha de capacidades e recursos (p. ex., cooperação triangular), alavancando fundos bilaterais e multilaterais.

O seu objetivo fundamental é contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito nos países parceiros.

Em matéria específica de Cooperação para o Desenvolvimento, o primeiro eixo de atuação consiste em Governação, Estado de Direito e direitos humanos. Em primeiro lugar, visa-se a capacitação institucional, conforme as prioridades nacionais dos países parceiros e segundo a capacidade e experiência das instituições portuguesas. É dado um enfoque redobrado no que respeita à cooperação técnica na área das finanças públicas, por forma a garantir maior transparência e rigor da gestão pública e a reforçar a capacidade de mobilização dos recursos internos.

Em segundo lugar, pretende-se a ligação paz, segurança e desenvolvimento, aplicando o Novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis e executando a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 26 de agosto (DR 1.ª série, n.º 165, p. 5603-5608), a qual defende maior coerência, coordenação e complementaridade da intervenção do Estado nas vertentes de Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento.

O segundo eixo de atuação foca-se no Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais. Em primeiro lugar, visa-se a educação, com o reforço do domínio do português enquanto fator determinante no acesso equitativo à educação, através do desenvolvimento de currículos e materiais educativos, execução de ações de formação e reforço de métodos de avaliação, valorizando parcerias com instituições públicas e privadas, como ONG's e Fundações. A política de atribuição de bolsas de formação não preterirá o desenvolvimento de programas locais de formação avançada, contribuindo para o desenvolvimento científico e tecnológico dos países parceiros e também para a retenção de quadros. Neste ponto, equaciona-se a internacionalização do ensino superior português, com a mobilidade de estudantes, docentes e não docentes e a criação de graus conjuntos ou duplo grau.

A saúde é o segundo setor fundamental, com o fortalecimento de instituições e profissionais, apoio ao desenvolvimento de instituições de referência e introdução e alargamento de tecnologias de informação para gestão e diagnóstico, com recurso a parcerias com organizações internacionais, instituições públicas e privadas, como ONG's e fundações. Em termos de áreas de intervenção, privilegia-se o acesso e qualidade de cuidados primários de saúde e o direito à saúde sexual e reprodutiva, com o objetivo de redução da maternidade infantil, melhoria dos cuidados materno-infantis e da saúde das mulheres, combate a doenças sexualmente transmissíveis e às doenças tropicais.

Ao nível da proteção social, inclusão social e emprego, pretende-se a elaboração de projetos de luta contra a pobreza dirigidos a grupos vulneráveis, o fortalecimento institucional para a construção ou aperfeiçoamento de sistemas de proteção social, o apoio a políticas de formação profissional e emprego, a defesa das relações laborais, a promoção dos direitos das crianças e a regulação das migrações.

A par da educação, da saúde e da proteção social e emprego, surgem novos vetores de intervenção. Como o ambiente, o crescimento verde e a energia, onde se valoriza o acesso à água e saneamento, a conservação da biodiversidade, a gestão ambientalmente correta de resíduos e a introdução de formas modernas e sustentáveis de energia, essenciais para o crescimento económico e fornecimento de serviços sociais. Já o desenvolvimento rural e do mar busca a segurança alimentar e nutricional das populações, bem como uma economia local mais eficiente e competitiva.

Finalmente, o setor privado é definido como uma área de intervenção, não só criando um ambiente favorável aos negócios, como igualmente promovendo parcerias que permitam, por um lado, aos países parceiros beneficiar da partilha e transferência de recursos, de conhecimento e de tecnologia, e, por outro lado, às empresas portuguesas desenvolver novos mercados, produtos e serviços, no quadro da Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz.

A Cooperação para o Desenvolvimento tanto pode ocorrer de forma bilateral como multilateral, com particular atenção para o fortalecimento do espaço lusófono, utilizando a língua comum como potenciadora da constituição de redes, e a importância da CPLP, tanto ao nível da cooperação para o desenvolvimento<sup>129</sup>, como em termos da projeção da língua portuguesa e concertação político-diplomática nos *fora* internacionais<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> O Plano Indicativo da Cooperação (PIC) para a CPLP 2012-2015 (não disponível *on-line*) define a coordenação das ações de cooperação intra-CPLP com as intervenções desenvolvidas bilateralmente entre os Estados membros enquanto um dos seus princípios estratégicos. Por sua vez, os setores prioritários de intervenção do PIC são: Boa Governança e Estado de Direito, Capacitação e Reforço Institucional, Formação e Desenvolvimento de Capacidades, Sociedade Civil e Língua Portuguesa, num contexto geral de prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ver página 8 em particular).

<sup>130</sup> Neste quadro, o Programa do XIX Governo Constitucional pretende desenvolver uma política de recrutamento diplomático e apoio ativo a candidaturas a postos internacionais relevantes para o interesse nacional e o prestígio de Portugal no Mundo (página 107).

Por outro lado, saliente-se a participação de Portugal na UE, com a possibilidade de dinamizar novas formas e instrumentos de cooperação, como a cooperação delegada ou triangular, para financiar o desenvolvimento de áreas prioritárias, devendo para tanto projetar os eixos de atuação da cooperação portuguesa na lista de prioridades da UE (p. ex., a Estratégia UE-África).

#### SOBRE DIPLOMACIA CULTURAL

O Camões desempenha igualmente atribuições no domínio da promoção externa da língua e cultura portuguesas. Assim, compete-lhe, de acordo com o artigo 3.º da sua orgânica, desenvolver cursos de português, quer em sistema presencial quer à distância, dinamizando leitorados e departamentos de português em escolas e universidades internacionais e pugnando pela inserção do português nos currículos como língua não materna e estrangeira, designadamente em países com comunidades de língua portuguesa<sup>131</sup>.

Igualmente, cabe-lhe divulgar a língua e cultura portuguesas no estrangeiro, promovendo a produção de obras e projetos e divulgando formas de expressão artística, nomeadamente em grandes mostras e eventos internacionais.

Finalmente, o Camões coordena a atividade de docentes de língua e cultura portuguesas no estrangeiro, devendo assegurar a sua formação e a edição de materiais de divulgação. Neste

---

<sup>131</sup> A Portaria n.º 914/2009, de 17 de Agosto (DR 1.ª série, n.º 158, p. 5345-5356), aprova o Quadro de Referência do Ensino do Português como Língua Estrangeira, fundamental para poder certificar o nível de proficiência dos alunos.



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

âmbito, pode celebrar acordos de cooperação cultural, bem como conceder bolsas<sup>132</sup>, subsídios e apoios.

No que diz respeito especificamente à educação pré-escolar e ensinos básico e secundário, as atribuições do Camões em matéria de coordenação da rede de docentes (incluindo as Escolas Portuguesas e os Centros de Língua Portuguesa), atendendo à sua formação, certificação e avaliação, produção de materiais pedagógicos e utilização de plataformas de ensino *on-line*, são articuladas com as competências do Ministério da Educação e Ciência.

O Camões é, assim, dotado de estruturas de coordenação do ensino de português no estrangeiro, integradas nos demais serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, conforme o artigo 10.º da sua Orgânica.

A atividade desenvolvida pelo Camões é também implementada no terreno através dos Centros Culturais Portugueses, que exercem funções na dependência do chefe de missão diplomática ou a ele equiparado, e de forma unificada com os demais serviços externos periféricos do Ministério dos Negócios Estrangeiros existentes na respetiva área geográfica (artigo 9.º da Orgânica).

A importância cultural, geoestratégica e económica da língua portuguesa no mundo motivou a elaboração duma estratégia global para o seu reconhecimento, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2008, de 27 de novembro (DR 1.ª série, n.º 231, p. 8525-8528).

De facto, basta recordar os países de expressão portuguesa, as comunidades portuguesas no estrangeiro e todas as pessoas que, por alguma razão, procurem aprender a língua

---

<sup>132</sup> O despacho n.º 21371/2009, de 23 de setembro (DR 2.ª série, n.º 185, p. 38672-38677) prevê a atribuição anual de bolsas pelo Camões a alunos provenientes de países em vias de desenvolvimento que pretendam ingressar no ensino superior em Portugal ou noutro país da CPLP.

portuguesa, para se perceber o potencial da língua e o seu valor económico associado. Segundo um estudo recente, o português é a 4.<sup>a</sup> língua mais falada no Mundo, a 5.<sup>a</sup> língua mais utilizada na Internet e a 1.<sup>a</sup> língua do Hemisfério Sul, sendo a única língua materna nos cinco continentes, a par do Inglês. A diminuição de custos de contexto associada ao investimento direto estrangeiro e aos fluxos migratórios para países onde também se fale português, a par, mais moderadamente, do turismo e comércio externo com relação aos mesmos países, faz com que a língua portuguesa signifique, em Portugal, 17% do seu PIB<sup>133</sup>.

Por outro lado, a disseminação do português, juntamente com o acordo ortográfico enquanto instrumento de unificação de grafia, é de particular relevância na criação de oportunidades para a língua portuguesa no quadro dos organismos internacionais<sup>134</sup>.

Deste modo, a estratégia global para o reconhecimento da língua portuguesa no mundo promove-a enquanto instrumento fundamental de educação, formação e capacitação institucional, de cooperação para o desenvolvimento, de internacionalização económica, de divulgação cultural e enquanto meio de ligação às comunidades portuguesas (n.º 1).

Esta estratégia assenta nos seguintes princípios (n.º 2) <sup>135</sup>:

- a) Defesa da imagem de Portugal como um País contemporâneo através do fomento da sua língua;

---

<sup>133</sup> Cfr. **AAVV**, coord. **Reto**, Luís, *Potencial Económico da Língua Portuguesa*, 1.<sup>a</sup> edição, Alfragide, Texto Editores, setembro de 2012.

<sup>134</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2011, de 25 de janeiro (DR 1.<sup>a</sup> série, n.º 17, p. 488/489), determinou, a partir de 1 de janeiro de 2012, a aplicação das regras previstas no Acordo Ortográfico à Administração Pública e ao sistema educativo em particular.

<sup>135</sup> Estes princípios encontravam eco na página 156 do Programa do XVII Governo Constitucional. Já o Programa do XIX Governo Constitucional destaca a necessidade de tradução de literatura portuguesa, o ensino do português junto das comunidades ou o reforço do Português como língua de comunicação junto das instâncias internacionais, em concertação com a CPLP (página 126).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

- b) Promoção da língua portuguesa como instrumento de prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio;
- c) Fortalecimento dos vínculos com as comunidades portuguesas<sup>136</sup>;
- d) Incremento do desenvolvimento económico através da exploração das potencialidades da língua portuguesa como língua de comércio e negócios;
- e) Promoção da aprendizagem da língua portuguesa como língua segunda ou língua estrangeira e desenvolvimento do estudo da cultura portuguesa.

Os princípios atrás descritos devem concretizar-se através dos seguintes objetivos (n.º3):

- a) Constituição duma rede qualificada de ensino de português no estrangeiro<sup>137</sup>;
- b) Desenvolvimento e qualificação dos sistemas de ensino e formação nos países de língua oficial portuguesa;
- c) Uso extensivo da língua portuguesa em todos os meios de comunicação e informação de projeção internacional;
- d) Uso extensivo da língua portuguesa como língua de trabalho em organizações internacionais, incluindo as instâncias comunitárias.

Neste ponto, procedeu-se à criação dum Fundo de Língua Portuguesa pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 248/2008, de 31 de dezembro (DR 1.ª série, n.º 252, p. 9210-9212).

---

<sup>136</sup> A aproximação às comunidades portuguesas no estrangeiro, com o apoio do Conselho das Comunidades Portuguesas e o movimento associativo da Diáspora, deve ser enquadrada segundo o objetivo de mobilização dos jovens lusodescendentes, de captação de poupanças e investimentos de portugueses residentes no exterior e de parcerias industriais e comerciais com o tecido nacional, enunciado pelas Grandes Opções do Plano 2012-2015 (Ponto 4.3.). O Programa do XIX Governo Constitucional acrescenta ainda, como objetivo, a constituição duma rede de políticos portugueses no estrangeiro (página 109).

<sup>137</sup> O regime jurídico do ensino português no estrangeiro foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 165/2006, de 11 de agosto (DR 1.ª série, n.º 155, p. 5796-5804), ultimamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 234/2012, de 30 de outubro (DR 1.ª série, n.º 210, p. 6237-6251).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Ora, Portugal, enquanto agente, procura através duma política de impacto externo, relacionar-se com sujeitos terceiros, nomeadamente países de língua oficial portuguesa e países com comunidades portuguesas, em particular, e o Mundo, em geral, com base numa política da língua. Através desse ativo, desenvolvido em torno de diversos objetivos, como o seu ensino ou a veiculação enquanto idioma de negócios e idioma de comunicação, procura expandir a respetiva projeção e utilização, num efeito de inspiração e adesão. A persuasão e atração conexas são indicativas duma estratégia de poder suave.

#### INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES DE DIPLOMACIA CULTURAL

A diplomacia cultural portuguesa, em particular no que diz respeito à expansão da língua, beneficia na ação exercida pela CPLP neste domínio, tanto ao nível da implementação dos acordos celebrados entre Estados-membros, como pela atuação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, do Museu da Língua Portuguesa e do Observatório da Língua Portuguesa.

Por outro lado, a Rádiotelevisão Portuguesa (RTP), a Rádiodifusão Portuguesa (RDP) e a Agência LUSA dispõem duma missão de serviço público, definida no respetivo contrato de concessão, a qual também é composta pela defesa dos valores que estruturam a identidade nacional, promovendo assim a cultura portuguesa.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

## 1) COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP)

A CPLP, desde a sua constituição, em 1996, tem celebrado vários de acordos de cooperação entre os Estados-Membros<sup>138</sup> que visam o aprofundamento da sua atuação conjunta em diversos domínios, como a defesa da língua portuguesa.

Neste aspeto, saliente-se, em primeiro lugar, o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, assinado em 1990 pelos então sete países de língua oficial portuguesa e, entretanto, por Timor-Leste em 2004. O Acordo Ortográfico já foi ratificado por todos os países da CPLP<sup>139</sup>, com exceção de Angola e Moçambique.

O Acordo Ortográfico constitui “(...) um passo importante para a defesa da unidade essencial da língua portuguesa e para o seu prestígio internacional” (Preâmbulo). Com efeito, a afirmação do português em *fora* internacionais, como a dinamização de obras culturais de países da CPLP, será tanto mais fácil quanto a grafia utilizada seja comum.

Por sua vez, em 1998, foi celebrado um Acordo de Cooperação entre Instituições do Ensino Superior dos Países-Membros da CPLP. Este Acordo baseou-se no valor de uma língua comum e na possibilidade que o intercâmbio entre instituições pode importar ao nível do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural dos povos. Pelo que o presente Acordo visa exatamente o intercâmbio entre docentes e pesquisadores, a troca de documentação e publicações e a elaboração conjunta de projetos de pesquisa (artigo 2.º)<sup>140</sup>.

Finalmente, o Acordo de Cooperação entre Estados-Membros da CPLP nos Domínios Cinematográfico e Audiovisual foi celebrado em 2006, com o objetivo de afirmação do

---

<sup>138</sup> Cfr. [www.cplp.org](http://www.cplp.org) para efeito de consulta de qualquer acordo celebrado entre os Estados membros.

<sup>139</sup> A ratificação do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa ocorreu através da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho (DR 1.ª série, n.º 145, p. 4802/4803).

<sup>140</sup> De acordo com o PIC para a CPLP 2012-2015, encontra-se em fase de formulação o “Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior” (ver página 7, em particular).

potencial criativo do espaço lusófono num cenário global, para além da defesa da língua portuguesa enquanto fator de comunicação. Logo, é criado um Fórum das Autoridades Cinematográficas Lusófonas, o qual coopera, na medida dos recursos disponíveis, em matéria de produção, distribuição, exibição e promoção de obras cinematográficas e audiovisuais, da recuperação e preservação de património e da adaptação a novas tecnologias (artigo 5.º). Igualmente, é realizado um festival internacional de cinema e audiovisual lusófono (artigo 8.º).

A par destes acordos, a CPLP adotou, em 2010, o “Plano de Ação de Brasília para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa”. Em 2014, foi, por sua vez, adotado o “Plano de Ação de Lisboa”, para dar seguimento aos compromissos do Plano de Ação de Brasília<sup>141</sup>.

O “Plano de Ação de Brasília” baseia-se na seguintes linhas de ação:

- a) Afirmção do português nas organizações internacionais, com a tradução de documentos e portais eletrónicos, contratação de serviços de tradução/interpretação e o apoio de candidaturas de nacionais dos Estados-Membros para missões de curta ou longa duração;
- b) Cooperação em matéria de formação de professores, desenvolvimento de currículos e materiais didáticos, avaliação de competências e preservação das línguas nacionais (educação bilingue);
- c) Criação de bibliotecas físicas e virtuais;

---

<sup>141</sup> Cfr. *Plano de Ação de Brasília para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa*, 2010, e *Plano de Ação de Lisboa para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa*, 2014, ambos da CPLP, disponíveis em <http://www.observatorio-lp.sapo.pt/pt>, consultado a 22 de junho de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

- d) Promoção de candidaturas para vagas em universidades de países-membros da CPLP<sup>142</sup>;
- e) Reafirmação da língua portuguesa em Timor-Leste;
- f) Fortalecimento do ensino do português como língua estrangeira, estimulando a oferta de formação para públicos diversificados (ensino básico, secundário, universidades, formação contínua);

Já o “Plano de Ação de Lisboa” veio complementar a estratégia de promoção e difusão da língua portuguesa em torno dos seguintes domínios: a) Língua de ciência e de inovação, b) Língua como fator de relevância na economia criativa, c) Língua na cooperação entre os países da CPLP e nas comunidades das diásporas, d) A Língua Portuguesa nas Organizações Internacionais e e) A Língua Portuguesa no ensino a falantes de outras línguas.

Destaque-se, neste âmbito, as ideias inovadoras de promoção da língua através da produção de literatura científica especializada ou de terminologia científica e tecnológica, bem como de edição e tradução de autores em língua portuguesa, juntamente com a circulação de artistas e bens culturais.

A implementação das medidas propostas compete ao Instituto Internacional de Língua Portuguesa, com sede na Cidade da Praia, em Cabo-Verde. Para além desta instituição, realce-se ainda o Museu da Língua Portuguesa, em São Paulo, no Brasil, e o Observatório da Língua Portuguesa, em Lisboa, Portugal.

---

<sup>142</sup> Em Portugal, esta promoção beneficia, em primeiro lugar, do processo facilitado de obtenção de vistos de residência para estudo face a alunos provenientes da CPLP, conforme o artigo 62.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto. Neste ponto, atente-se que o Governo português aprovou, através do Decreto n.º 10/2014, de 25 de março (DR 1.ª série, n.º 59, p. 2167/2168), o Acordo sobre Concessão de Vistos para Estudantes Nacionais dos Estados Membros da CPLP. De igual modo, os cidadãos bolseiros dos PALOP e Timor-Leste beneficiam de condições especiais de acesso ao ensino superior, no quadro de acordos de cooperação, conforme o Decreto-Lei 393-A/99, de 2 de outubro (DR 1.ª série A, n.º 231, p. 6736 (2-6)), alterado pelo Decreto-Lei n.º 272/2009, de 1 de outubro (DR 1.ª série, n.º 191, p. 7079-7087).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Por conseguinte, a atuação da CPLP em matéria de promoção e difusão da Língua Portuguesa, conforme definido nos seus Estatutos (artigo 4.º) e segundo os recursos disponíveis no seu Fundo Especial (baseado exclusivamente em contribuições voluntárias), é uma mais-valia para a estratégia de Portugal nesse mesmo campo, a qual visa, como vimos, o ensino e a projeção do Português como idioma de negócios e comunicação, de modo a alcançar a respetiva expansão.

Neste ponto, os Estados-Membros são simultaneamente beneficiários (sujeitos) e promotores (agentes) da mesma política preconizada por Portugal, a quem interessa não só desenvolver o seu ensino da língua (com recurso à cooperação), como afirmar o idioma fora de portas, enquanto língua de formação, de produção científica, tecnológica e cultural, de negócios e de comunicação internacional, com o seu expoente máximo tanto na dinamização em *fora* internacionais como na Internet.

A CPLP, tal como Portugal, busca, no final, persuadir e atrair mais falantes e utilizadores da língua portuguesa, numa estratégia de poder suave.

## 2) ÓRGÃOS PÚBLICOS DE INFORMAÇÃO

O Contrato de Concessão da RTP<sup>143</sup>, datado de 2008, estabelece um serviço de programas vocacionado para os telespectadores de língua portuguesa residentes no estrangeiro (RTP Internacional) e um serviço de programas especialmente dirigido para os países de língua oficial portuguesa (RTP África), de modo a valorizar, afirmar e defender a imagem de Portugal no Mundo (Cláusula 2.ª).

---

<sup>143</sup> Cfr. *Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão*, Estado Português e RTP, disponível em <http://www.crc.pt/documentos/legislacao/site/ContratoConcessaoServicoPublicoTv.pdf>, consultado a 13 de abril de 2014.



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Isto vem em linha com os princípios de atuação da RTP, que deve promover a cultura portuguesa e os valores que exprimem a identidade nacional (Cláusula 5.<sup>a</sup>), bem como em linha com as suas obrigações enquanto Concessionária, já que deve reservar parte da programação para conteúdos em língua portuguesa, apoiar a produção nacional de obras cinematográficas e audiovisuais<sup>144</sup>, se possível também em coprodução com países de língua portuguesa e emitir programas destinados a portugueses residentes fora de Portugal e a nacionais de países de língua portuguesa (Cláusula 7.<sup>a</sup>).

Finalmente, na Cláusula 11.<sup>a</sup>, é definido que o serviço de programas de âmbito internacional deve<sup>145</sup>:

- a) Emitir espaços regulares de informação em horários de grande audiência no país de receção;
- b) Emitir espaços noticiosos regulares sobre eventos relacionados com as comunidades portuguesas no estrangeiro, incluindo atividade política nacional pertinente ou de individualidades ou organizações implantadas no seio dessas comunidades;
- c) Emitir espaços regulares de promoção da cultura, território e património de Portugal, destacando as suas potencialidades económicas e turísticas;

---

<sup>144</sup> A Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro (DR 1.ª série, n.º 173, p. 5134-5142), conforme alterada pela Lei n.º 28/2014, de 19 de maio (DR 1.ª série, n.º 95, p. 2876-2879), determina a obrigação de investimento anual, para todos os operadores de televisão, nos trabalhos de escrita e desenvolvimento, produção e coprodução de obras criativas nacionais, ou na aquisição de direitos de difusão e transmissão.

<sup>145</sup> O novo projeto de Contrato de Concessão com a RTP, prevê, na sua Cláusula 12.<sup>a</sup>, a reformulação da RTP Internacional, onde, a propósito da promoção económica e cultural de Portugal, a inclusão de programas legendados, a emissão diferenciada e, especificamente, a abertura dos mercados internacionais aos agentes económicos e atores culturais portugueses. Cfr. **PORTUGAL**, Gabinete do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, *Projeto de Contrato de Concessão da RTP*, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/1216862/projeto\\_de\\_contrato\\_de\\_concessao\\_da\\_rtp.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/1216862/projeto_de_contrato_de_concessao_da_rtp.pdf), consultado a 10 de julho de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

- d) Emitir espaços de ensino e formação para aquisição e consolidação de competências em língua portuguesa;
- e) No caso do serviço de programas dirigido particularmente para países de língua portuguesa, deve ocorrer uma cobertura isenta e pluralista dos principais eventos nas respetivas áreas geográficas, bem como a divulgação de formas e eventos culturais característicos dos países de língua portuguesa.

Finalmente, consiste obrigação da Concessionária cooperar com os países de língua portuguesa ao nível da informação, do intercâmbio de programas, da formação e do apoio técnico e da produção e promoção de emissões internacionais (Cláusula 22.<sup>a</sup>).

Por sua vez, o Contrato de Concessão da RDP<sup>146</sup>, datado de 1999, define esta rádio como uma rádio de expressão internacional, vocacionada para a difusão da língua e cultura portuguesas (Cláusula 4.<sup>a</sup>).

Pelo que a RDP tem, segundo a Cláusula 6.<sup>a</sup>, uma emissão satélite para os países africanos de língua portuguesa (RDP África), bem como emissões regulares em português para as comunidades portuguesas no estrangeiro (RDP Internacional), de modo a manter a respetiva ligação afetiva e cultural.

Igualmente, enquanto Concessionária, a RDP compromete-se a divulgar a música de autores portugueses, bem como iniciativas nas áreas do cinema, teatro, dança e literatura, com o propósito de promover a língua e os valores culturais portugueses. Por outro lado, deve difundir, nas emissões viradas para as comunidades africanas, acontecimentos e eventos que reflitam a sua riqueza e diversidade (Cláusula 7.<sup>a</sup>).

---

<sup>146</sup> Cfr. *Contrato de Concessão do Serviço Público de Radiodifusão Sonora*, Estado Português e RDP, disponível <http://www.crc.pt/documentos/legislacao/site/ContratoConcessaoServicoPublicoRadiodifusaoSonora.pdf>, consultado a 13 de abril de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Por fim, consiste obrigação da Concessionária cooperar com os países de língua portuguesa ao nível da informação, da produção e operação de programas, da formação e do apoio técnico e da transferência de tecnologia (Cláusula 13.<sup>a</sup>).

No que diz respeito ao Contrato de Concessão da Agência LUSA<sup>147</sup>, datado de 2012, esta deve distribuir serviços noticiosos aos órgãos de comunicação social dos países de expressão portuguesa (incluindo Macau), às missões diplomáticas e consulares portuguesas no estrangeiro e aos órgãos de comunicação social estrangeiros, bem como manter correspondentes no exterior, nomeadamente países de expressão portuguesa, Macau e Goa, República da China e Índia, Bruxelas, e países onde Portugal mantém estreitas relações políticas, diplomáticas e comerciais ou onde residam as comunidades portuguesas de maior dimensão (Cláusula 4.<sup>a</sup>).

Numa altura em que se debate a alteração do Contrato de Concessão da RTP, que juntará num mesmo documento a concessão do serviço público de rádio e de televisão, deve recordar-se que a missão assumida por estes três órgãos públicos de informação, conforme contratualizada com o Estado português, vem de acordo com o defendido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2008, em matéria de afirmação e valorização da língua e cultura portuguesas nos meios e plataformas de comunicação e informação internacional (n.º 8 em particular).

Logo, estes órgãos públicos de informação permitem que Portugal, como agente, se relacione com sujeitos terceiros, dinamizando a língua e cultura portuguesas e reforçando também as formas de expressão próprias dos países de expressão portuguesa. O objetivo

---

<sup>147</sup> Cfr. *Contrato de Prestação de Serviço Noticioso e Informativo de Interesse Público*, Estado Português e Agência Lusa, disponível em [http://www.lusa.pt/lusamaterial/PDFs/Contrato\\_ServicoNoticiosoInteressePublico\\_Estado\\_Lusa\\_21\\_12\\_2012.pdf](http://www.lusa.pt/lusamaterial/PDFs/Contrato_ServicoNoticiosoInteressePublico_Estado_Lusa_21_12_2012.pdf), consultado a 13 de abril de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

final é de reconhecimento e expansão, marcando uma presença Portuguesa no Mundo, a qual vai persuadir e atrair diferentes públicos e audiências, numa estratégia de poder suave.

## OS INSTRUMENTOS DE PODER SUAVE NOUTROS PAÍSES

A temática do poder suave tem sido abordada por vários Governos através de diferentes estratégias. De seguida, apresentam-se dois exemplos. Em primeiro lugar, o Reino Unido, onde a Câmara de Lordes constituiu, em 2013, o Select Committee on Soft Power and the UK's Influence, o qual divulgou, em março de 2014, um Relatório intitulado “Persuasion and Power in the Modern World”, que enumera os recursos de poder suave ingleses e a respetiva estratégia de conversão.

Posteriormente, a Finlândia, através do Relatório “Mission for Finland”, elaborado em 2010 por indicação do Ministério dos Negócios Estrangeiros e que descreve a “Marca Finlândia”, com um elenco claro de medidas, para transformar a imagem do país até 2030.

Estes dois exemplos não consistem, por si só, uma análise exaustiva da estratégia de poder suave dos dois países em apreço. Serão, na realidade, instrumentos individualmente considerados, com o propósito de recolher contributos na análise de estratégia de poder suave em Portugal.

Atente-se, neste ponto, que este título não pode ser considerado um estudo de direito comparado, já que isso pressupõe a comparação de “(...) entidades que tenham entre si uma semelhança mínima ou um mínimo de afinidades”<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Cfr. **ALMEIDA**, Carlos Ferreira de, *Direito Comparado – Ensino e Método*, Lisboa, Edições Cosmos, 2000, p. 116.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

De facto, devido à dimensão autorizada deste trabalho de projeto, não é possível, ainda que fosse pertinente, efetuar uma comparação, atual e sincrónica, de conceitos, normas e instituições jurídicas (micro-comparação), em busca de similitudes e diferenças nos instrumentos normativos que enformem uma estratégia de poder suave.

Ainda assim, o objetivo geral do direito comparado, nomeadamente a compreensão de outras culturas jurídicas e a verificação de tradições, influências e interações<sup>149</sup>, é também o propósito desta pesquisa, de modo a determinar como é que países terceiros procuram alavancar, com dinâmicas legislativas próprias, a sua estratégia de poder suave, de modo a lançar novos vetores de discussão sobre o caso Português.

#### REINO UNIDO

No índice global de poder suave, o Reino Unido posicionou-se em 2.º lugar, em 2013, após ter alcançado a primeira posição no índice organizado em 2012.

O índice mais recente salienta o dinamismo cultural Britânico, a sua capacidade em organizar eventos desportivos e o trabalho desenvolvido pelo British Council no estrangeiro, embora mencione os cortes orçamentais à British Broadcasting Corporation como uma possível causa de redução de poder suave no futuro<sup>150</sup>.

Neste contexto de consciencialização e debate, o Relatório “Persuasion and Power in the Modern World”<sup>151</sup> (“Relatório”), elaborado pelo Select Committee on Soft Power and the

---

<sup>149</sup> Cfr. **ALMEIDA**, Carlos Ferreira de, *Ibidem*, p. 72/73.

<sup>150</sup> Cfr. **BLOOMFIELD**, Steve, *Op. Cit.*, dezembro 2013/ janeiro 2014, p. 71.

<sup>151</sup> Cfr. **REINO UNIDO**, Select Committee on Soft Power and the UK’s influence – House of Lords, *Persuasion and Power in the Modern World*, 2014, disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldsoftpower/150/150.pdf>, ultimamente consultado a 14 de junho de 2014.

UK's influence, pretende demonstrar como é que “(...) o poder suave pode ser utilizado para expandir a influência global do Reino Unido, em conformidade com os seus interesses” (página 2).

O Relatório parte do pressuposto que “(...) o acesso sem precedentes à informação, a maior capacidade digital de indivíduos e grupos, o papel crescente dos atores não-estatais, a complexidade das redes de comércio e das empresas multinacionais, a urbanização acelerada (...) e os problemas transnacionais, (...) bem como a ascensão política e económica dos países não-Occidentais (“rise of the rest”), estão a colocar em causa a balança internacional de poderes de poder e influência” (página 5).

O Reino Unido, embora seja um país dotado dum conjunto vasto de recursos de poder suave, em termos económicos, políticos e culturais, passou, segundo o Relatório, “(...) duma situação de falta de consciência desses recursos para uma situação de desleixo (...)” (página 137), com graves prejuízos para o país.

A tarefa do Governo será, nesta sequência, “(...) fortalecer os ativos de poder suave, suportando as estratégias de conversão bem sucedidas e evitando reduções de despesa quando isso comprometa a obtenção de resultados (...)” (páginas 58/59). O Relatório enfatiza que muitas das medidas recomendadas implicam um pequeno investimento, com significativo retorno no futuro, “(...) até porque mais vale valorizar recursos já alavancados no presente do que regenerar recursos negligenciados no futuro (...)” (página 59).

Quais são, então, as principais recomendações deste Relatório para reforçar a estratégia do poder suave no Reino Unido?

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

#### POSICIONAMENTO NA BALANÇA ATUAL DE PODERES

Em primeiro lugar, a história do Reino Unido providenciou-lhe, tal como em Portugal (embora numa escala necessariamente menor), “(...) uma perspetiva global e uma compreensão profunda de muitas regiões do Globo (...)” (página 62). Assim, conforme o Relatório, “(...) o país deve determinar o seu próprio curso no centro dum Mundo transformado e ligado em rede (...)” (página 62), beneficiando das alianças decorrentes da Commonwealth, em particular (página 63).

O Relatório insiste, por conseguinte, na valorização da Commonwealth, “(...) comunidade que oferece mercados de rápido crescimento e elevadas poupanças, bem como uma porta de entrada para muitos dos países emergentes da Ásia, da África e da América Latina (...)” (página 85). Daí que o Reino Unido deva fomentar as ligações com a Commonwealth com maior vigor, estimulando o comércio entre membros (página 84).

Numa perspetiva de posicionamento internacional, “(...) o Reino Unido deve interagir mais ativamente e com flexibilidade com outras comunidades de países emergentes, como a ASEAN, a União Africana, a Liga Árabe, a Aliança do Pacífico e outros grupos regionais em formação na América Latina (...)” (página 81). Finalmente, deve fomentar a representação em organizações internacionais como as Nações Unidas e a UE, de modo a fomentar a sua influência nas ditas instituições (página 81).

Nesta sequência, urge perceber a importância das Embaixadas, “(...) as quais devem ser convertidas em centros de atividades comerciais, diplomáticas e culturais, transmitindo uma narrativa positiva do Reino Unido e do seu papel na formação do Mundo no futuro” (página 137).

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

O Relatório valoriza, assim, a ambição do Governo em reabrir missões diplomáticas, nomeadamente nos países BRIC e na América Latina (página 64). Neste ponto, atente-se que Portugal encerrou, nos últimos anos, Embaixadas na Europa (Malta, Andorra, Letónia, Lituânia, Estónia e Bósnia-Herzegovina) e no Quénia, para abrir entretanto no Panamá e em diversos sítios da Ásia (Qatar, Azerbaijão, Cazaquistão e Filipinas)<sup>152</sup>.

O Relatório aconselha, igualmente, o Foreign and Commonwealth Office (FCO) a praticar remunerações e carreiras que lhe permitam reter os diplomatas mais qualificados, bem como a apostar na sua formação em línguas e diplomacia pública (páginas 65/66). Aliás, “a capacidade do Reino Unido em estabelecer relacionamentos é condicionada pelo pequeno número de cidadãos que fala outras línguas” (página 106).

#### DIPLOMACIA ECONÓMICA

Em particular, “as Embaixadas devem ser “super-facilitadoras” de contatos para o florescimento de negócios e outras parcerias (...)” (página 64), assumindo a coordenação efetiva da promoção dos interesses comerciais do Reino Unido nos países em que se encontram, através de recursos financeiros adequados (página 96).

A integração progressiva do AICEP na rede externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sob direção do chefe de missão diplomática, representa uma abordagem semelhante de Portugal neste domínio.

---

<sup>152</sup> Cfr. as embaixadas e postos consulares de Portugal em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-dos-negocios-estrangeiros/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/representacoes-diplomaticas-portuguesas/cmbaixadas-e-postos-consulares.aspx>, consultado a 11 de julho de 2014.



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Neste ponto, a UK Trade and Investment (UKTI), entidade pública com competências nas áreas do comércio externo e investimento, deve, em conjunto com as Embaixadas, valorizar a segurança e fiabilidade dos empresários britânicos como forma de promover exportações (página 92). Igualmente, deve acompanhar o rescaldo de missões empresariais a países estrangeiros, reforçando as ligações formadas e a confiança na reputação do Reino Unido para dinamizar acordos comerciais. Finalmente, o pessoal diplomático deve receber formação especializada para buscar oportunidades de negócio, nomeadamente para PME's, podendo a FCO recorrer a aconselhamento do setor privado (página 95).

#### DIPLOMACIA POLÍTICA

Por outro lado, tal como em Portugal, o Department for International Development (DFID), entidade pública responsável pela cooperação para o desenvolvimento, deve coordenar a realização das suas atividades com as Embaixadas (página 74).

O DFID deve, em primeiro lugar, providenciar ajuda de modo a suportar o poder suave do Reino Unido, como por exemplo promovendo “(...) os valores de democracia e Estado de Direito, o que também contribui para a estabilidade dos países onde intervém e o bem-estar das respetivas populações” (página 75).

Mas o DFID deve também fomentar a imagem do Reino Unido como parceiro comercial e não apenas como parceiro para o desenvolvimento (página 75), de modo a que a cooperação para o desenvolvimento possa também ser um cartão de visita para as empresas britânicas. Portugal adotou recentemente a mesma orientação no Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020.

Finalmente, o DFID deve ter recursos financeiros adequados para apoiar uma estratégia de poder suave, melhorando os mecanismos de transparência e responsabilização sobre os projetos que apoia, os consultores que contrata e as ONG’s que suporta, à semelhança dos compromissos internacionais nesta matéria que também enformam a abordagem de diplomacia política de Portugal (página 76).

#### DIPLOMACIA CULTURAL

“(..) A posição internacional da educação britânica deve ser protegida através do reforço do investimento público e privado e de adequadas medidas políticas” (página 100).

Em primeiro lugar, o British Council deve dispor dos recursos financeiros adequados, de modo a apoiar outras instituições de ensino privado de língua inglesa ao longo do Mundo (página 106).

Igualmente, a FCO deve trabalhar com universidades e outras instituições de ensino, identificando oportunidades para o estabelecimento de *campus* universitários noutros países ou a atribuição de bolsas em áreas de desenvolvimento como África, numa altura em que o investimento doutros países pode impedir a atração dos melhores estudantes e futuros líderes para o Reino Unido. Os prémios “Chevening”, “Commonwealth” e “Marshall” devem ligar os bolseiros ao Reino Unido e às suas Embaixadas, mesmo após o seu término (página 101).

Ambos os exemplos acima descritos devem ser acompanhados por Portugal em matéria de diplomacia cultural, ainda que numa altura de restrições orçamentais exigentes.

Neste aspeto, o Governo britânico não deverá contabilizar a população estudantil nas quotas de migração anuais, até porque quaisquer restrições ameaçam a reputação de cooperação académica, cultural e científica do Reino Unido (páginas 110/111).

Por outro lado, o Relatório enfatiza que a política de vistos britânica não deve dissuadir turistas que possam contribuir para a prosperidade e credibilidade do país, devendo o Governo simplificar os procedimentos administrativos aplicáveis à China, Índia e outros países da Commonwealth, em especial (página 108).

A facilidade de circulação de nacionais de Estados-membros da UE em Portugal não equivale ao tratamento dado aos nacionais dos Estados-membros da CPLP, onde apenas existem facilidades na concessão de vistos em caso de tratamento médico ou realização de estudos.

O Relatório recomenda, por fim, que a retórica anti-imigração deve ser evitada, já que as comunidades migrantes podem sentir-se indesejadas, “o que prejudica a mensagem de diversidade e amizade que o Reino Unido deseja transmitir” (página 114). Aliás, o Relatório propõe “(...) um reforço da diversidade em posições de influência, o que fortalece a reputação do Reino Unido como sociedade aberta e baseada no mérito (...)”, para além de desenvolver laços com as respetivas comunidades de origem (página 114).

Comparativamente, Portugal, embora seja um país internacionalmente reconhecido nas políticas que adota para a integração de imigrantes (ver, por exemplo o Migrant Integration Policy Index ou MIPEX, organizado pela Migration Policy Group), não costuma cultivar a diversidade cultural dos seus quadros superiores.

Em última análise, o Relatório demonstra preocupação sobre a falta de apoios do Governo à BBC World Services (BBC) e recomenda que o seu orçamento não seja reduzido em termos

reais (página 121). A reestruturação da BBC deve torná-la comercialmente viável. Porém, o recurso a receitas publicitárias ou a dinheiro dos contribuintes não deve prejudicar a sua imparcialidade, logo credibilidade e influência (página 122).

Atualmente em Portugal, numa altura em que se ultimam os preparativos para um novo contrato de concessão o serviço público de rádio e televisão, o Orçamento Geral do Estado para 2014, aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (DR 1.ª Série, n.º 253, p. 7056 (58-295)), e entretanto retificado pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março (DR 1.ª série, n.º 52, p. 1866-1910) alterou o modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão e televisão, através do aumento da contribuição para o audiovisual pelos cidadãos e da permissão da utilização de receitas publicitárias na gestão corrente dos órgãos públicos de comunicação social, para compensação do final das indemnizações compensatórias pelo Estado.

#### REFORÇO DA ESTRATÉGIA DE PODER SUAVE

Este Relatório consiste, por conseguinte, numa primeira reflexão sobre uma estratégia de poder suave para o Reino Unido. Segundo o mesmo, o Governo deve indicar quais as recomendações que deseja e não deseja implementar e fundamentar a sua opção (página 127). Igualmente, deve justificar como é que a estrutura atual de partilha de competências entre instituições públicas é a mais acertada (página 131).

Finalmente, o Relatório propõe que “(...) deve existir uma pequena unidade no centro do Governo, especificamente para apoiar o Primeiro-Ministro no reforço da narrativa de poder suave (...) e para ajudá-lo/a a responder rapidamente perante quaisquer desenvolvimentos que possam prejudicar a mensagem do Reino Unido, história e reputação no Mundo. (...)

Esta (unidade) não deve impor atividades (...) ou acrescentar burocracia (...): ao juntar e colocar por palavras todos os aspetos da estratégia do Reino Unido, ajudará os departamentos (do Governo) a perceber o posicionamento do Reino Unido na cena internacional e em como é que as suas ações o poderão afetar” (página 134)<sup>153</sup>. Logo, as instituições públicas devem ter liberdade de iniciativa, mas com uma compreensão clara de como é que o Reino Unido se deve comportar para ser atrativo (página 133).

E como é que o Reino Unido deve comportar-se? O Reino Unido deve, antes de mais, reformular a sua atuação, percebendo que está a lidar com públicos mais conscientes e que “(...) o balanço do poder alterou-se, em certa medida, para Este, para Sul e para as redes mundiais” (página 137).

“O Governo deve ser claro sobre o que é que o Reino Unido deseja atingir como poder interdependente e conectado. (...) O Governo deve trabalhar para restaurar a reputação do Reino Unido, superando a sua perceção enquanto potência ultrapassada” (página 138).

Para tanto, a comunicação com a população britânica é fundamental, nomeadamente explicando-lhe “(...) como é que algumas das ações e gastos com uma estratégia de poder suave apenas poderão trazer resultados palpáveis ao fim de algum tempo, com paciência e dedicação” (página 57).

Tem de haver, portanto, uma melhor compreensão pública dos recursos de poder suave e das características mais atrativas, como a diversidade cultural, por exemplo, para que cada cidadão possa contribuir para a projeção internacional do Reino Unido, reforçando simultaneamente a coesão interna (página 57).

---

<sup>153</sup> O Parlamento deve criar, por sua vez, uma Comissão que realize uma avaliação anual da atuação do Governo em matéria de promoção do poder suave do Reino Unido.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

De igual modo, também em Portugal pode e deve ser realizado um levantamento dos nossos recursos de poder suave e gizada uma estratégia de conversão em resultados, com a participação alargada da sociedade civil. A criação duma unidade especializada na dependência direta do Primeiro-Ministro revelar-se-ia fundamental, neste aspeto, para garantir a consistência da atuação das entidades públicas na difusão duma imagem positiva dos Portugueses, a par duma estrutura de avaliação sedeada na Assembleia da República.

#### FINLÂNDIA: A CONSTRUÇÃO DA MARCA FINLÂNDIA

Segundo Kotler e Gertner, “a imagem dum país resulta da sua geografia, história, proclamações, arte e música, cidadãos famosos e outras características”<sup>154</sup>.

Semelhante imagem pode ser trabalhada, de modo a dar origem a uma marca-país. Esta marca de domínio público é “(...) fator de cultura popular ou tradicional, a qual, no estrito sentido comercial, não é propriedade de ninguém”<sup>155</sup>.

“A marca-país pode ser uma ferramenta importante no desenvolvimento do poder suave dum país. Uma campanha bem sucedida de marca-país pode ajudar a criar uma imagem mais favorável junto da audiência internacional, potenciando o respetivo poder suave”<sup>156</sup>.

Ora, a “Marca Portugal”, reafirmada como prioridade nas Grandes Opções do Plano 2012-2015 (Ponto 4.1), ainda não foi criada, restando apenas a Marca “Destino Portugal” no setor do turismo, acima descrita.

---

<sup>154</sup> Cfr. **KOTLER**, Phillip e **GERTNER**, David, “Country as Brand, product and Beyond: A Place Marketing and Brand Management Perspective”, *The Journal of Brand Management*, n.ºs 4/5, vol. 9, abril 2002, p. 251.

<sup>155</sup> Cfr. **ANHOLT**, Simon, “Nation-Brands of the Twenty-First Century”, *The Journal of Brand Management*, n.º 6, vol. 5, 1998, p. 397.

<sup>156</sup> Cfr. **FAN**, Ying, *Op. Cit.*, 2008, p. 17.

Existem, contudo, inúmeros exemplos de países que divisaram uma marca-país. Como a Finlândia, onde o Ministério dos Negócios Estrangeiros nomeou, em 2008, uma Delegação Marca-País, com o objetivo de produzir um relatório sobre a “Marca Finlândia”.

Conforme o Relatório “Mission for Finland”<sup>157</sup> (Relatório), lançado em 2010, “a diferença entre a imagem dum país e a marca-país é que a imagem dum país consiste sobretudo numa impressão não planeada criada fortuitamente. (...) Por outro lado, a marca-país é um conceito que surge como resultado de atividades focadas” (página 253).

Pelo que o Relatório determina, como marca-país, a alcançar até 2030, “um país responsável por resolver os problemas do Mundo”, devido a uma sociedade funcional que produz soluções sustentáveis (página 3).

O Relatório determina 3 missões para a “Marca Finlândia”. Em primeiro lugar, “ser o país mais funcional do Mundo, (...) a desenvolver enquanto uma Silicon Valley para inovações sociais”, como, por exemplo, em matéria de alterações climáticas, envelhecimento da população, crise de recursos, migrações, entre outras (páginas 5 a 7).

Em segundo lugar, limpar todos os recursos hídricos da Finlândia e torná-los potáveis até 2030. Isso enviará um forte sinal da imagem da Finlândia e melhorará a qualidade de vida dos Finlandeses. Este objetivo implica medidas extensas na área da agricultura e florestas, concretamente transformar pelo menos metade da produção agrícola em produção orgânica até 2030 (página 7).

Em terceiro lugar, a experiência da Finlândia em ensino básico e o respetivo sucesso em garantir a democracia, a prosperidade e em esbater diferenças regionais e sociais servirá para

---

<sup>157</sup> Cfr. **FINLÂNDIA**, Country Brand Delegation Finland, *Mission for Finland*, Country Brand Report, 2010, disponível em <http://5000plus.nct.au/assets/c255ca20503237ca10715157cfcd4c22207dc601/mission-for-finland-branding-report.pdf>, ultimamente consultado a 14 de junho de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

criar uma organização internacional de promoção da educação, destinada a países em conflito, de modo a promover mudanças sociais (página 9).

Porquê a escolha destes 3 temas como missões da “Marca Finlândia”? Para começar, “os finlandeses são organizados e com boa capacidade de trabalho de equipa, constituindo geralmente sociedades e associações para resolverem problemas”. Igualmente, as suas soluções de *design* são práticas e duráveis (página 41).

A Finlândia possui uma excelente experiência na área da natureza, sendo “a história da limpeza dos lagos finlandeses, no final do século XX, um exemplo de sucesso raramente contado (...)” (página 41).

Finalmente, o Programme for International Student Assessment (PISA), índice organizado anualmente pela OCDE, “(...) coloca habitualmente a educação básica finlandesa como a melhor educação do Mundo” (página 43).

Segundo a “Marca Finlândia”, em 2030, as entidades públicas e privadas finlandesas dedicar-se-ão a resolver os problemas do Mundo, exportando mais bens e serviços. Haverá, por isso, mais investimento estrangeiro na competência e criatividade finlandesas, devido à sua abordagem original na resolução de problemas.

Por outro lado, a Finlândia obterá reconhecimento internacional em matéria de valorização dos recursos hídricos ou do ensino básico, sendo requisitada em ações de cooperação internacional.

A Finlândia será um destino turístico por excelência para viajantes que apreciem a contemplação, a qualidade e o silêncio, bem como a natureza não convencional do povo e da cultura finlandesas. A par disso, a Finlândia será um excelente destino para se viver, estudar e



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

trabalhar e os profissionais finlandeses, como professores, agricultores orgânicos e enfermeiros, serão procurados no estrangeiro pela sua competência.

A Finlândia será de tal modo eficiente a resolver os problemas do Mundo que isso aumentará, finalmente, a autoestima dos Finlandeses (páginas 36 e 37).

Deste modo, em 2030, a Finlândia será uma sociedade igualitária e baseada na confiança mútua, mais cooperativa e relaxada nas relações sociais. O mais importante será o trabalho de equipa e não uma liderança forte. A capacidade de ensinar bem e de transferir conhecimento será uma característica forte. Os maiores promotores da Finlândia serão os imigrantes. Cada pessoa que viva na Finlândia compreenderá a relação entre a vida diária e os recursos naturais, com a valorização especial da água para efeitos de consumo e recreacionais. Finalmente, os finlandeses estarão interessados no desenvolvimento tecnológico e na sua ligação às práticas educacionais, políticas e de liderança (páginas 48 a 50).

Em resultado, o “Country Brand Index”, índice de marcas-países organizado pela Future Brand, coloca a Finlândia, para 2012-2013, em 9.º lugar, graças à sua democracia progressista, elevada proteção do ambiente, sistemas fortes de educação e de saúde e a um ambiente seguro. Já Portugal surge em 32.º lugar, com resultados significativamente piores nas cinco categorias de classificação – Sistema de Valores, Qualidade de Vida, Facilidade de Negócio, Património e Cultura e Turismo<sup>158</sup>.

Perante este exemplo, torna-se assim necessário efetuar um trabalho de conceção e implementação da “Marca Portugal”, no âmbito da divulgação duma imagem mais positiva

---

<sup>158</sup> Cfr. **FUTUREBRAND**, *Country Brand Index 2012-13*, 2012, em particular p. 21 a 29, disponível em [http://www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/CBI\\_2012-Final.pdf](http://www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/CBI_2012-Final.pdf), consultado a 15 de outubro de 2013.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

dos Portugueses, conforme o Relatório “Internacionalização e Desenvolvimento”. A “Marca Portugal” deve definir quais os objetivos a alcançar pelo país num determinado período temporal, atendendo às nossas características e potencialidades enquanto Estado e enquanto povo, com o propósito final de aumentar o poder suave Português.

## CONCLUSÃO

Num contexto de novo balanço de poderes e de reformulação das competências assumidas pelos Estados, em pleno cenário de problemas transnacionais, partilha de informação e de proliferação de novos atores não-estatais, os Estados devem buscar alternativas para a respetiva afirmação na arena mundial.

Neste ponto, o conceito de poder suave permite uma abordagem fundada não na força mas em mecanismos de persuasão e atração, moldando as preferências dos respetivos interlocutores consoante os nossos objetivos.

Portugal, embora seja um Estado considerado como economicamente periférico, no seio da UE, dispõe duma língua e cultura de vocação global, não só em virtude das comunidades portuguesas no estrangeiro como por causa dos países de expressão portuguesa, espalhados por diferentes continentes e reunidos na CPLP.

Logo, Portugal possui recursos de poder suave, os quais permitem a formulação de políticas de vocação externa para converter semelhantes recursos numa estratégia de obtenção de resultados.

O presente trabalho de projeto efetua uma análise crítica da legislação em vigor desde 2005 com impacto em matéria de diplomacia pública, isto é, que determina formas de

relacionamento com audiências externas, por forma a aumentar a perceção do público estrangeiro face a uma determinada imagem de Portugal e, conseqüentemente, a persuadir semelhante público a aderir a determinados objetivos nacionais, como o crescimento das exportações e a internacionalização das empresas portuguesas, o fomento do turismo, a captação de investimento estrangeiro, a afirmação da língua e cultura portuguesas e o reforço de alianças geoestratégicas.

Em matéria de diplomacia económica, nas vertentes de internacionalização de empresas, promoção do turismo e captação de investimento, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2011, de 25 de outubro e suas alterações subsequentes, vem dar forma legislativa às conclusões recolhidas do Relatório “Internacionalização e Desenvolvimento”, lançado em setembro de 2011, elaborado por um grupo de trabalho, criado por Despacho do Primeiro-Ministro, com a missão de apresentar um novo modelo de organização e articulação dos serviços e organismos do Estado vocacionados para a internacionalização da economia portuguesa e captação do investimento estrangeiro, a par da cooperação para o desenvolvimento.

Este Relatório, em consonância com a restante legislação relevante, assume o AICEP, sob a tutela do Primeiro-Ministro, como o condutor da diplomacia económica portuguesa, apoiado setorialmente pelo Turismo de Portugal (turismo) e pelo IAPMEI (PME’s).

A tendência, preconizada pelo Relatório “Internacionalização e Desenvolvimento”, será, no futuro, de agregar todos os serviços e organismos competentes nesta matéria numa agência única, com capacidade de financiamento de projetos.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Igualmente, tanto a rede externa do AICEP como do Turismo de Portugal deve ser progressivamente unificada com a rede externa diplomática, sob coordenação do chefe de missão.

Finalmente, o Relatório também defende, tal como plasmado na Resolução n.º 44/2011 e alterações subsequentes, uma apropriação política do processo de diplomacia económica, através da participação de membros do Governo no Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia, no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros.

Este Conselho, participado também por representantes do setor privado, deve emprestar maior credibilidade e eficácia no contato com públicos terceiros e na comunicação duma imagem positiva de Portugal.

A meu ver, tanto a politização do processo de diplomacia económica, como a integração dos serviços e organismos responsáveis na rede externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, à semelhança, aliás, do recomendado no exemplo avançado do Reino Unido, são mais-valias para garantir que o contato com agentes económicos é feito a todos os níveis, bem como prosseguido no tempo. Neste ponto, releva também o trabalho de ligação desenvolvido pelas comunidades portuguesas no estrangeiro e pela rede estabelecida pelo programa INOV – Contato.

Porém, a subordinação da atuação em cada país ao chefe de missão diplomática, implica que se deva repensar, no futuro, a estrutura da diplomacia portuguesa.

O pessoal das Embaixadas tem que estar preparado para assumir o papel por estas desempenhado, enquanto principais facilitadoras de contatos diplomáticos, mas também económicos e culturais, nos países onde Portugal se encontra representado.

Não só o número das Embaixadas deve ser determinado em função das relações bilaterais e multilaterais a privilegiar, como o estatuto da carreira diplomática portuguesa, conforme referido no caso do Reino Unido, deve ser concebido para reter os melhores profissionais, através de recrutamento, formação contínua e progressão na carreira adequados.

Por conseguinte, sem prejuízo duma reflexão mais profunda em sede de futuro estudo aprofundado sobre estratégia legislativa de poder suave, recomenda-se a revisão do Estatuto da Carreira Diplomática, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40-A/98, de 27 de fevereiro (DR 1.ª série A, n.º 49, 798 (2-17)), entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 153/2005, de 2 de setembro (DR 1.ª série A, n.º 169, p. 5368/5369).

Conforme o texto “Renovar a Estrutura da Diplomacia Portuguesa”, de Nuno Santos, Sandra Sequeira e Paulo Ferreira<sup>159</sup>, avanço, como hipóteses de alteração, as seguintes:

- a) Alterar o modelo de recrutamento, por concurso público, de novos funcionários, para potenciar a diversidade dos candidatos, bem como determinar a diversificação do júri, para impedir a politização das escolhas (artigo 10.º, particular);
- b) Determinar um currículo próprio e atualizado de formação, com o Instituto Diplomático a insistir, tal como foi elencado no exemplo britânico, com a formação em línguas e diplomacia pública, a par de estágios profissionalizantes com componentes setoriais e regionais (artigo 12.º, em particular, sendo que, presentemente, é a Secretaria-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros que define os currículos do Instituto Diplomático, sem critérios legalmente consagrados);

---

<sup>159</sup> Cfr. **SANTOS**, Nuno, **SEQUEIRA**, Sandra e **FERREIRA**, Paulo, “Renovar a Estrutura da Diplomacia Portuguesa”, *Pública*, 22 de outubro de 2004, disponível em <http://www.mc.utexas.edu/~ferreira/publications/essays.php>, consultado a 10 de julho de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

- c) Condicionar a progressão na carreira em função dos bons resultados alcançados na execução das funções de diplomata e da respetiva conjuntura local (artigo 15.º, em particular).

Por outro lado, destaco a necessidade urgente de conceber e implementar uma “Marca Portugal”, enquanto conjunto de atividades focadas em comunicar uma imagem positiva dos Portugueses, legalmente prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006, de 9 de novembro, e reafirmada nas Grandes Opções do Plano 2012-2015, mas nunca criada.

Não basta dizer que Portugal deve ser encarado como um país mais competitivo e de maior capacidade produtiva, simultaneamente exportador e atrativo para o investimento, como ocorre na Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, de 23 de dezembro.

Urge saber como é que Portugal quer ser encarado e o que pretende fazer para estabelecer essa visão positiva. Para tanto, há que estudar as características do nosso espaço geográfico e do nosso povo, delimitar ações concretas para cada interveniente e definir objetivos a atingir, tal como acontece no caso documentado neste trabalho de projeto, sobre a Finlândia. Este levantamento poderia, aliás, ser elaborado em sede de trabalho académico específico.

Neste ponto, refira-se que a única forma de marca-país existente em Portugal é afeta ao setor do turismo, área de atividade com resultados económicos animadores e merecedora de reconhecimento internacional.

Na marca “Destino Portugal”, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril, é valorizado o Clima e a Luz, a História, a Cultura, a Tradição e o Mar, a Hospitalidade, a Diversidade Concentrada, a Segurança e a Paisagem e o Património Natural. Com o mercado europeu enquanto mercado preferencial, Portugal aposta na

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

qualidade do serviço, na competitividade da oferta, em conteúdos autênticos e na excelência ambiental, em recursos humanos formados e na modernização empresarial.

Finalmente, enquanto território preferencial de intenções de investimento, Portugal procura também passar a imagem de país modernizado e inserido na UE, detentor duma Administração Pública desmaterializada e desburocratizada, onde se pode trabalhar e residir mediante determinadas condições, beneficiando os cidadãos dos Estados membros da UE, em particular, das liberdades de circulação, de estabelecimento e de prestação de serviços, previstas no Tratado da União Europeia.

O nosso país realizou, nos últimos anos, através do Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX), uma reforma profunda da Administração Pública, reconhecida internacionalmente, a qual atraiu investidores nacionais e estrangeiros perante a facilidade em constituir e gerir empresas.

Em caso de diplomacia política, para efeitos de posicionamento internacional, o novo Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 7 de março, cumpre com as recomendações internacionais recentes sobre cooperação para o desenvolvimento, prevendo a apropriação por países terceiros do seu processo de desenvolvimento, bem como a complementaridade entre doadores, o que potencia as parcerias, mesmo com atores não-estatais, e diversifica as fontes de financiamento.

Portugal surge, neste ponto, integrado em duas organizações internacionais diferentes, a UE e a CPLP, no seio das quais deve coordenar as suas políticas de desenvolvimento.

O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, numa lógica de concentração geográfica e setorial, que me parece positiva, afirma, como prioridades, os PALOP e Timor-

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

Leste, pelas afinidades históricas, linguísticas, culturais e jurídicas, pertinentes para o lançamento de ações de cooperação nas áreas da educação e formação, administração pública e justiça, mas também nos setores da saúde, da proteção social e do desenvolvimento rural.

A sua programação deve obedecer a uma previsibilidade de fluxos de financiamento e uma gestão orientada para resultados.

Em linha com o desejado pelo Relatório “Internacionalização e Desenvolvimento”, este Conceito Estratégico reflete um novo modelo de organização e articulação dos serviços e organismos do Estado responsáveis pela cooperação para o desenvolvimento, designadamente com a concentração, no Camões, das competências tanto ao nível da cooperação para o desenvolvimento como de promoção externa da língua e cultura portuguesas (Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro).

Também o Camões deve incorporar delegações na rede periférica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que o tutela, numa verdadeira estratégia de unificação externa de entidades com atribuições em matéria de diplomacia pública, como é recomendado, aliás, de forma semelhante no caso do Reino Unido.

A meu ver, contudo, de acordo com Fernando Jorge Cardoso, Patrícia Magalhães Ferreira e Maria João Seabra, no texto “Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento”, esta fusão representa um sinal contrário em relação ao recomendado pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, já que “(...) a cooperação para o



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

desenvolvimento não deve ser utilizada para objetivos de política externa relativos à promoção da língua, mas deve antes centrar-se no desenvolvimento dos países parceiros”<sup>160</sup>.

Assim, no futuro, a fusão entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e do Camões deve ser revista, sem que isso prejudique a (boa orientação) de concentrar delegações na rede portuguesa de Embaixadas pelo Mundo, garantindo consistência na narrativa da imagem positiva de Portugal.

Por outro lado, o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, como é recomendado até no caso do Reino Unido, afirma a potencial ligação entre a cooperação para o desenvolvimento e a internacionalização das empresas portuguesas. Por isso, o Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia também é competente para avaliar políticas públicas e iniciativas privadas sobre cooperação para o desenvolvimento.

Não deve estar em causa o papel “supletivo” que as empresas portuguesas podem ter no reforço das ações de cooperação, nomeadamente ao nível de partilha de conhecimentos e tecnologia e de geração de emprego.

Porém, como bem realçam Fernando Jorge Cardoso, Patrícia Magalhães Ferreira e Maria João Seabra, a utilização da ajuda para a promoção de interesses económicos e empresariais pode aumentar a dívida externa dos países doadores, nomeadamente quando estejam em causa empréstimos concessionais, bem como pode representar uma diminuição da aposta em setores sociais, onde Portugal é tradicionalmente forte, como a educação, capacitação

---

<sup>160</sup> **CARDOSO**, Fernando Jorge, **FERREIRA**, Patrícia Magalhães, **SEABRA**, Maria João, “Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento”, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 2012, p. 6, disponível em [http://cea.iscte.pt/wp-content/uploads/Portugal-e-os-Desafios-atuais-da-coopera%C3%A7%C3%A3o-para-o-desenvolvimento\\_090712.pdf](http://cea.iscte.pt/wp-content/uploads/Portugal-e-os-Desafios-atuais-da-coopera%C3%A7%C3%A3o-para-o-desenvolvimento_090712.pdf), consultado a 10 de julho de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

institucional e saúde<sup>161</sup>. Isso comprometeria a imagem de Portugal, logo a sua estratégia de poder suave.

Finalmente, sobre diplomacia cultural, relativa à disseminação da língua e cultura portuguesas, o Camões coordena a rede de docentes de Português no estrangeiro, contemplando as Escolas Portuguesas e os Centros de Língua Portuguesa, juntamente com o Ministério da Educação e Ciência. Dinamiza igualmente os Centros Culturais Portugueses, em todos os casos de forma desconcentrada, com delegações integradas nos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Na estratégia de divulgação da língua portuguesa, Portugal beneficia da sua vocação global, enquanto 4.<sup>a</sup> língua mais falada do mundo. A CPLP tem aqui um papel fundamental, na defesa do Português também como língua de negócios, de comunicação e de trabalho em organizações internacionais<sup>162</sup>. A unificação da grafia, com a entrada em vigor do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, facilita o ensino, bem como a circulação de obras e projetos, promovendo a difusão de formas de expressão artística.

A língua é também uma forma de fortalecer os vínculos com a Diáspora. Em particular, os jovens lusodescendentes devem obter o conhecimento da língua, tornando-a presente nas comunidades em que se inserem, ao mesmo tempo que preservam a ligação a Portugal.

Neste ponto, o processo de ensino e de aprendizagem do Português no estrangeiro beneficia do Quadro de Referência do Ensino do Português como Língua Estrangeira, fundamental para poder certificar os níveis de proficiência dos alunos.

---

<sup>161</sup> **CARDOSO**, Fernando Jorge, **FERREIRA**, Patrícia Magalhães, **SEABRA**, Maria João, *Ibidem*, p. 6/7.

<sup>162</sup> Neste aspeto, é de recordar a existência do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (Cabo Verde), do Museu da Língua Portuguesa (Brasil) e do Observatório da Língua Portuguesa (Portugal), instituições criadas no âmbito da CPLP.

Por outro lado, o ensino superior em Portugal, tradicional local de passagem de alunos provenientes de países de expressão portuguesa, os quais beneficiam de condições especiais de acesso, bolsas de estudo e vistos facilitados, começa agora a atrair também estudantes doutras nacionalidades, algo que também promove a nossa língua e cultura.

De facto, as universidades portuguesas, na esteira do Programa ERASMUS, programa de mobilidade de estudantes e docentes da UE, são cada vez mais cativantes devido à qualidade de vida, custos competitivos e bom posicionamento em *rankings* internacionais<sup>163</sup>. Daí que o Estatuto do Estudante Internacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março (DR 1.ª série, n.º 48, p. 1818-1821), seja uma mais-valia nesta abordagem, ao permitir concursos especiais de acesso e a possibilidade de cobrança de propinas mais elevadas.

Finalmente, não nos esqueçamos do papel que cabe aos órgãos públicos de comunicação social na divulgação da nossa língua e cultura a falantes e não-falantes de Português. Numa altura em que se negocia o novo contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão, registo, de forma positiva, a reformulação da RTP Internacional, onde, a propósito da promoção económica e cultural de Portugal, se prevê a inclusão de programas legendados, a emissão diferenciada e, especificamente, a abertura dos mercados internacionais aos agentes económicos e atores culturais portugueses.

Concluindo, Portugal possui uma estratégia de poder suave com consagração legislativa, expressa em dinâmicas próprias de diplomacia económica, política e cultural.

---

<sup>163</sup> **LEIRIA**, Isabel, “Atrair alunos estrangeiros pode render mais do que exportar vinho”, *Expresso*, 6 de julho de 2013, disponível em <http://expresso.sapo.pt/atrain-alunos-estrangeiros-pode-render-mais-que-exportar-vinho=f818551>, consultado a 10 de julho de 2014.

De futuro, seria pertinente perceber, em sede de reflexão mais alargada sobre o tema, como é que a articulação entre os diversos serviços e organismos envolvidos beneficia ou prejudica a fórmula de contato com públicos estrangeiros e a implementação duma narrativa comum positiva sobre Portugal.

Portugal poderá, neste ponto, beneficiar com o caso descrito do Reino Unido, nomeadamente criando um serviço público, na dependência do Primeiro-Ministro, que pugne pela compreensão consistente, através das diferentes entidades públicas, da posição de Portugal no Mundo.

Igualmente, ainda na senda do exemplo britânico, a comunicação com os Portugueses é fundamental, de modo a que compreendam a sua contribuição pessoal para uma projeção internacional positiva de Portugal, a validade dos recursos financeiros necessários para alavancar uma estratégia de poder suave e a demora no alcance de resultados palpáveis.

Uma última nota sobre a necessidade de financiamento adequado. O Programa de Assistência Financeira a Portugal pela UE e FMI<sup>164</sup>, iniciado em maio de 2011, com vista ao empréstimo de 78 mil milhões de euros, ditou uma alteração profunda do nosso país, cujo efeito em muito ultrapassa o respetivo impacto numa estratégia de poder suave.

Nesta esfera, não podem deixar de ser sublinhadas as restrições orçamentais impostas aos serviços e organismos responsáveis pela nossa diplomacia pública, a diminuição da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e a descapitalização progressiva do Fundo de Língua Portuguesa.

---

<sup>164</sup> Cfr. informação recente disponível em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancocoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>, consultado a 11 de julho de 2014.

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

Tal como referido a respeito do Reino Unido, as reduções de despesa devem ser evitadas quando isso comprometa a obtenção de resultados. Afinal de contas, mais vale alavancar recursos bem sucedidos no presente do que revitalizar recursos negligenciados no futuro.

## BIBLIOGRAFIA RELEVANTE

**AAVV**, coord. **Reto**, Luís, *Potencial Económico da Língua Portuguesa*, 1.<sup>a</sup> edição, Alfragide, Texto Editores, 2012;

**ALMEIDA**, Carlos Ferreira de, *Direito Comparado – Ensino e Método*, Lisboa, Edições Cosmos, 2000;

**ALVES**, Rui Miguel Rebelo, *Estado, Globalização e Crescimento Económico: Portugal e a importância do Soft Power*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (UTL), 2011;

**AMADO**, Luís, in AAVV, *A diplomacia portuguesa face ao século XXI*, Lisboa, Instituto Diplomático, 1999;

**AMADO**, Luís, “A Diplomacia Portuguesa face ao Século XXI”, in AAVV, Seminário Diplomático, Centro Cultural de Belém, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1999;

**AMARAL**, Diogo Freitas do, *História das Ideias Políticas*, Vol. 1, 6.<sup>a</sup> reimpressão da edição de 1998, Coimbra, Almedina, 2008;

**ANHOLT**, Simon, “Nation-Brands of the Twenty-First Century”, *The Journal of Brand Management*, n.º 6, vol. 5, 1998;

**CARDOSO**, Fernando Jorge, **FERREIRA**, Patrícia Magalhães, **SEABRA**, Maria João, “Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento”, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 2012, disponível em [http://cea.iscte.pt/wp-content/uploads/Portugal-e-os-Desafios-atuais-da-coopera%C3%A7%C3%A3o-para-o-desenvolvimento\\_090712.pdf](http://cea.iscte.pt/wp-content/uploads/Portugal-e-os-Desafios-atuais-da-coopera%C3%A7%C3%A3o-para-o-desenvolvimento_090712.pdf);

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

**CROSS**, Mai’a K. Davis, “Conceptualizing European Public Diplomacy”, in AAVV, *European Public Diplomacy – Soft Power at Work*, editado por **MELISSEN**, Jan e **CROSS**, Mai’a K Davis, New York, Palgrave Macmillan, 2013;

**CUNHA**, Paulo Ferreira da *Política Mínima*, Coimbra, Almedina, 2003;

**FAN**, Ying, “Soft Power: Power of Attraction or Confusion?”, *Place Branding and Public Diplomacy*, p. 147-158, maio de 2008, disponível em <http://bura.brunel.ac.uk/handle/2438/1594> ;

**FINLÂNDIA**, Country Brand Delegation Finland, Mission for Finland, Country Brand Report, 2010, disponível em <http://5000plus.net.au/assets/e255ea20503237ca10715157cfd4e22207dc601/mission-for-finland-branding-report.pdf>;

**FUTUREBRAND**, Country Brand Index 2012-13, 2012, disponível em [http://www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/CBI\\_2012-Final.pdf](http://www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/CBI_2012-Final.pdf);

**GALLAROTTI**, Giulio M., “Soft Power: what it is, why it’s important, and the conditions for its effective use”, *Journal of Political Power*, Volume 4, Fascículo n.º 1, 2011, p. 25-47, disponível em [http://works.bepress.com/giulio\\_gallarotti/3/](http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/3/);

**GIDDENS**, Anthony, *Runaway World – How Globalization is reshaping our lives*, London, Profile Books, 2002;

**HAYDEN**, Craig, *The Rhetoric of Soft Power – Public Diplomacy in Global Contexts*, Plymouth, Lexington Books, 2012;

**HELD**, David e **MCGREW**, Anthony, *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity Press, 2003;

**HENRIQUES**, Mendo Castro e **PARADELO**, António, “Uma Fórmula de Soft Power”, *Nação e Defesa*, n.º 113, 3.ª série, primavera 2006, p. 107-127;

**HUNTINGTON**, Samuel, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Nova Iorque, Simon & Schuster, 1996;

**JOFFE**, Josef, “The Perils of Soft Power”, *The New York Times Magazine*, 14 de maio de 2006, disponível em [http://www.nytimes.com/2006/05/14/magazine/14wwln\\_lede.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/05/14/magazine/14wwln_lede.html?pagewanted=all&_r=0);

**KEOHANE**, Robert e **NYE**, Joseph S., *Power and Interdependence*, 3.ª edição, s.l., Longman Pub Group, 2000;

**KOTLER**, Phillip e **GERTNER**, David, “Country as Brand, product and Beyond: A Place Marketing and Brand Management Perspective”, *The Journal of Brand Management*, n.ºs 4/5, vol. 9, abril 2002, p. 251.

**MACEDO**, Jorge Braga de e **PEREIRA**, Luís Brites, “Diferencialidade Portuguesa na Globalização”, *Negócios Estrangeiros*, Instituto Diplomático, n.º 11.2, julho de 2007, p. 222-236;

**MANNERS**, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 40, n.º 2, 2002, p. 235-258;

**MARTINEZ**, Pedro Soares, *Filosofia do Direito*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2006;

**MATOS**, Jorge Rocha de, “Uma Estratégia de Exportação para a CPLP”, 2011, 12 diapositivos a cor, acessível na Associação Industrial Portuguesa;



A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspectiva jurídica

**MAXWELL**, Kenneth, “Rota do Atlântico I”, in AAVV, *Roteiros do Futuro – Conferência Internacional “Portugal na Balança da Europa e do Mundo”*, Casa Civil da Presidência da República, Lisboa, Presidência da República, novembro de 2013;

**MCCLORY**, Jonathan, *The New Persuaders III – A 2012 Global Ranking of Soft Power*, Londres, Institute for Government, 2012, disponível em [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III\\_0.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III_0.pdf);

**MCCORMICK**, John, “The European Superpower”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 8, n.º 5, abril de 2005, p. 15, disponível em <http://www6.miami.edu/eucenter/mccormickfinal.pdf>;

**MOREIRA**, Adriano, “Situação Internacional Portuguesa”, *Análise Social*, Vol. XXXV (154-155), 2000, p. 315-326;

**MOREIRA**, Adriano, “Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade”, in AAVV, *Portugal: Percursos de Interculturalidade*, Coordenação por Mário Ferreira Lages e Nuno Teodoro de Matos, Volume IV – Desafios à Identidade, Capítulo VII, Lisboa, ACIDI, 2008;

**MORGENTHAU**, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3.<sup>a</sup> edição, Chicago, University of Chicago Press, 1954;

**MURRAÇAS**, Filipe Fernandes, *A Relevância da Cultura na Competitividade Nacional: O Caso da Marca Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (UL), 2008;

**NYE**, Joseph S., “Soft Power”, *Foreign Policy*, n.º 80, 20.º aniversário, outono 1990, p. 153-171;

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

**NYE**, Joseph S., *The Paradox of American Power*, Oxford, Oxford University Press, 2002;

**NYE**, Joseph S., “The Benefits of Soft Power”, *Compass: a Journal of Leadership*, primavera de 2004, disponível em <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>;

**NYE**, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 1.<sup>a</sup> edição, Nova Iorque, Public Affairs, 2004;

**NYE**, Joseph S., “Responding to my critics and concluding thoughts”, in Inderjeet Parmar e Michael Cox, *Soft Power and U.S. Foreign Policy: Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives*, New York, Routledge, 2010;

**NYE**, Joseph S., *O Futuro do Poder*, traduzido por Luís Oliveira Santos, 1.<sup>a</sup> edição, s.l., Círculo de Leitores, 2012;

**OCDE**, *Making life easy for citizens and businesses in Portugal – Administrative Simplification and e-Government*, (...), disponível em <http://www.oecd.org/mena/governance/42600869.pdf>;

**PORTUGAL**, Agência de Modernização Administrativa *6 anos de Simplex*, 2012, disponível em <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>;

**PORTUGAL**, Agência de Modernização Administrativa, *Simplex Exportações*, (...), disponível em [http://www.simplex.pt/downloads/Simplex\\_Exportacoes.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/Simplex_Exportacoes.pdf);

**PORTUGAL**. Presidência do Conselho de Ministros, *Internacionalização e Desenvolvimento*, 2011, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/media/672115/rel\\_internacionalizacao\\_desenvolvimento.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/672115/rel_internacionalizacao_desenvolvimento.pdf);

**PORTUGAL**, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, *Autorização de Residência para Atividade de Investimento*, 2014, disponível em [http://www.sef.pt/documentos/56/Dados\\_ARI\\_mar2014.pdf](http://www.sef.pt/documentos/56/Dados_ARI_mar2014.pdf);

A análise da legislação portuguesa segundo a teoria de “soft power” – uma perspetiva jurídica

**REINO UNIDO**, Select Committee on Soft Power and the UK’s influence – House of Lords, *Persuasion and Power in the Modern World*, 2014, disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldsoftpower/150/150.pdf>,

**SANTOS**, Nuno, **SEQUEIRA**, Sandra e **FERREIRA**, Paulo, “Renovar a Estrutura da Diplomacia Portuguesa”, *Público*, 22 de outubro de 2004, disponível em <http://www.me.utexas.edu/~ferreira/publications/essays.php>;

**SANTOS**, Vitor Marques dos, “Lusofonia e Projeção Estratégica. Portugal e a CPLP”, *Nação e Defesa*, n.º 109, 2.ª série, outono de 2004, p. 123-151;

**SLAUGHTER**, Anne-Marie, *A New World Order*, New Jersey, Princeton University Press, 2005;

**WALTZ**, Kenneth, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1979;

**WOLF**, Martin, “Will the Nation-State survive Globalization?”, *Foreign Affairs*, Vol. 80, n.º 1, janeiro/fevereiro 2001, p. 178-190.

## ÍNDICE

■ Introdução	1
i. Ponto de Partida e Contextualização do Objeto de Estudo	1
ii. Método e Estrutura da Análise	3
■ O que é o Poder?	6
i. Conceito e Evolução	6
ii. O Poder Suave	8
iii. O Estado segundo o Atual Balanço de Poderes	11
■ O Poder Suave em Portugal	13
i. Portugal como Estado	13
ii. Portugal no Contexto Global	15
iii. Indicadores de Poder Suave em Portugal	19
■ Como se converte o Poder em Norma	20
■ As Normas de Poder Suave em Portugal	22
i. Sobre Diplomacia Económica	23
ii. Instrumentos Complementares de Diplomacia Económica	35
iii. Sobre Diplomacia Política	65
iv. Sobre Diplomacia Cultural	73

v. Instrumentos Complementares de Diplomacia Cultural	77
■ Os Instrumentos de Poder Suave noutros Países	85
i. Reino Unido	86
ii. Finlândia	95
■ Conclusão	99
■ Bibliografia	111